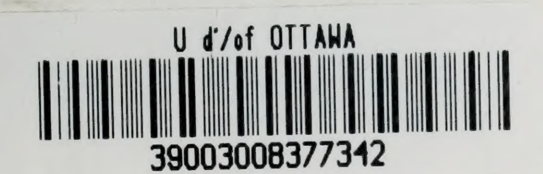

U d'/of OTTAWA
39003008377342

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Sanctions internationales dans la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 28 mai 1920, à 3 heures 1/2

PAR

Henri VAUZANGES

Président : M. WEISS, *professeur*.

Suffragants { M. PILLET, *professeur*.
M. GIDEL, *agrégé*.

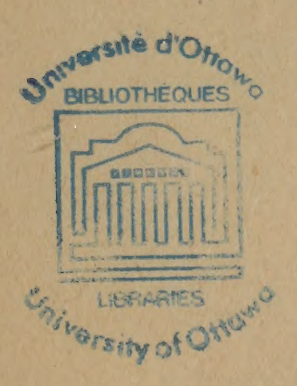
PARIS
JOUVE & Cie, ÉDITEURS
15, RUE RACINE, 15

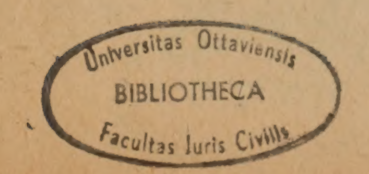
1920

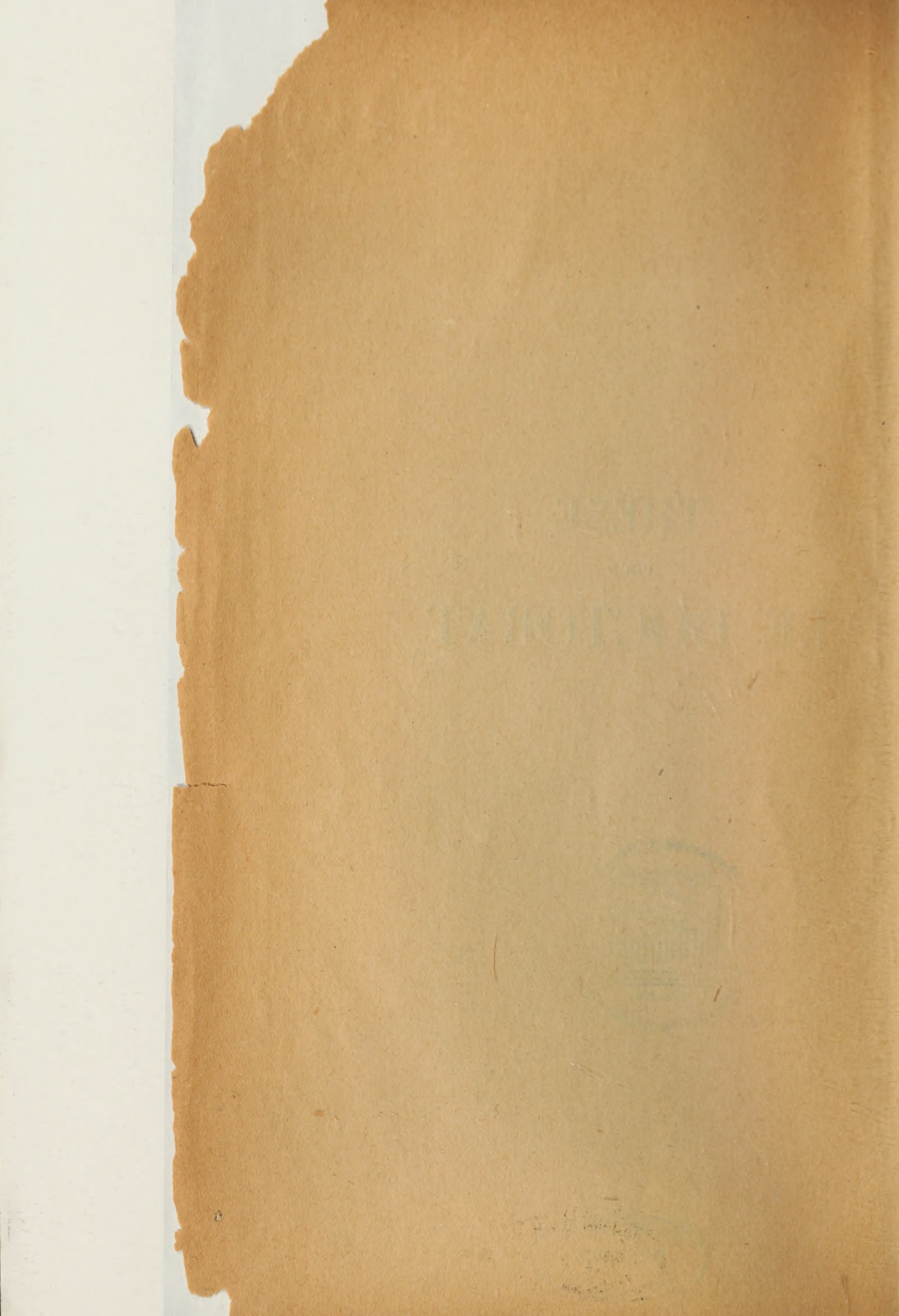
THÈSE

POUR

LE DOCTORAT







FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Sanctions internationales
dans la Société des Nations

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 28 mai 1920, à 3 heures 1/2

PAR

Henri VAUZANGES

Président : M. WEISS, *professeur.*

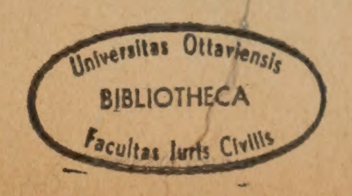
Suffragants { M. PILLET, *professeur.*
M. GIDEL, *agrégé.* }

PARIS

JOUVE & Cie, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1920



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Les Sanctions internationales dans la Société des Nations

INTRODUCTION

Les traités de paix que les Alliés victorieux ont successivement conclus avec les Puissances Centrales procèdent de conceptions toutes nouvelles, et tendent à remanier profondément l'organisation du monde.

Pour la première fois sans doute dans l'histoire des guerres, les considérations de droit et de justice ont primé chez les vainqueurs le désir de conquêtes, l'attrait de légitimes vengeances, parfois le souci même de leurs intérêts. Et l'on voit aujourd'hui, dominant le nouveau statut politique et économique de l'univers, se dresser l'imposant édifice de la « Société des Nations ».

Le « Pacte de la Société des Nations » sert en quelque sorte de préface à chacun de ces traités, et, dans leur corps même, il est fait appel au nouvel organisme international pour l'exécution des clauses

le plus variées. Aussi les traités resteraient-ils bien souvent lettre morte, si la Société des Nations ne devait pas fonctionner.

Cette Société des Nations semble à beaucoup de personnes quelque chose de tout à fait nouveau ; elle n'est cependant que l'aboutissement d'idées fort anciennes et d'efforts juridiques constants.

A vrai dire, il ne faudrait pas en chercher l'origine dans l'antiquité : les peuples n'avaient guère alors que haine et mépris les uns pour les autres, et nul sentiment de solidarité ne les unissait. Les fédérations ou *amphictyonies*, qu'à certains moments formèrent entre elles les cités grecques, marquaient moins une tendance internationale que l'éveil d'un instinct national, comme devaient le faire plus tard la Confédération germanique ou l'Union des colonies anglaises d'Amérique. Ces associations englobaient des peuples déjà rapprochés par la race et par la langue.

Il ne serait pas moins arbitraire d'évoquer les projets ambitieux des Perses, des Romains, ou d'hommes tels qu'Alexandre, Philippe II, Louis XIV, Napoléon I[er] ; tous visaient à réunir les peuples, non pas dans une libre association, mais sous un sceptre commun. La coalition des peuples menacés eut toujours raison de ces essais de domination universelle ; et nous voyons l'Allemagne expier cruellement l'orgueilleuse audace d'un tel rêve.

Plus voisines de la conception moderne, bien que d'inspiration également autoritaire, seraient les tentatives d'hégémonie de la Papauté sur les nations chrétiennes, auxquelles s'attachent entre autres les noms de Saint-Thomas d'Aquin, de Grégoire VII, de Boniface VIII. Elles tendaient en effet, non plus à asservir les Etats à l'un d'entre eux, mais à les faire obéir à un principe commun d'ordre supérieur, à une autorité morale indépendante, poursuivant un idéal de justice et de paix. Mais la résistance des pouvoirs temporels et la diversité des croyances devaient mettre obstacle à l'établissement de cette société en quelque sorte théocratique des nations.

La Sainte-Alliance, fondée en 1815 sur le double principe de la « légitimité » et de l'équilibre européen, n'est pas davantage l'ancêtre de notre Société des Nations.

L'histoire, en un mot, ne nous présente aucun exemple d'une société des nations de tendance universelle, et fondée, comme celle d'aujourd'hui, sur l'égalité et le libre consentement des Etats, en vue de substituer parmi eux l'empire du droit à celui de la force.

Certes, les relations internationales ont depuis longtemps perdu leur caractère primitif d'hostilité permanente. Dès l'antiquité, les rapports commerciaux avaient peu à peu conduit à reconnaître aux étrangers certains droits naturels ; au moyen âge,

l'action de l'Eglise créa entre les nations chrétiennes un esprit de solidarité dont les croisades furent l'une des plus significatives manifestations. Avec les progrès de la civilisation, des rapports de plus en plus intimes s'établirent entre les Etats et les obligèrent à observer dans leurs relations un certain nombre de règles ; grâce aux traités politiques ou commerciaux, aux coutumes plus ou moins générales, aux écrits des juristes, il se constitua un Droit international, souvent imprécis et changeant, et à vrai dire faiblement sanctionné, mais cependant d'une réalité indéniable. En 1899 et en 1907, les Conférences de La Haye reconnurent solennellement « la solidarité qui unit les membres de la Société des Nations civilisées » (1), et firent très sensiblement progresser l'institution de l'arbitrage international.

Mais il n'existait encore entre les nations qu'une *société de fait ;* pour qu'elle devint une *société de droit*, il lui manquait ce caractère contractuel et cette organisation politique permanente dont les traités de paix viennent de la doter.

L'origine de la Société des Nations ne se trouve donc pas dans les précédents historiques ; mais si la réalisation en est vraiment inédite, il n'en est pas de de même sa conception.

---

1. Préambule de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, signée le 18 octobre 1907 par 44 Etats.

Les philosophes stoïciens avaient déjà caressé le rêve d'une république universelle.

On voit au xiv[e] siècle Pierre Dubois, et au xv[e] siècle le roi de Bohème Georges de Podiebrad demander la constitution d'une confédération pacifique des Etats.

Au début du xvii[e] siècle, Henri IV et Sully (1) élaborent le plan d'une république européenne chrétienne, composée de quinze Etats, et dirigée par un conseil général et par six conseils particuliers ; la tolérance religieuse devait y être absolue ; le Conseil général était chargé de veiller au maintien de la paix dans la chrétienté et de s'opposer à tout despotisme.

En 1623, dans son *Nouveau Cynée*, Emeric Crucé (souvent désigné sous le nom d'Emeric de la Croix) propose le premier une organisation vraiment universelle, englobant, avec les peuples chrétiens, les Chinois et les Turcs ; une cour de justice, constituée par un collège permanent d'ambassadeurs, eût été établie à Venise.

Le problème de « la paix par le droit » commence à préoccuper les esprits : l'italien Campanella, le hollandais Grotius, le landgrave allemand Ernest de

---

1. On discute encore le point de savoir si ce projet dont Sully, dans ses *Economies royales,* fait honneur à Henri IV, doit être en réalité attribué au roi ou à son ministre.

Hesse-Rheinfels, l'anglais William Penn imaginent différents systèmes.

En 1713 et 1717, l'abbé de Saint-Pierre, développant le « Grand Dessein » d'Henri IV, publie son fameux *Projet de Paix perpétuelle*, qui n'attire guère à son auteur que des railleries. Les plus indulgents voient dans ses conceptions les « songes d'un homme de bien ».

Jean-Jacques Rousseau reprend ce projet ; il préconise une confédération d'Etats, possédant une autorité législative et judiciaire et douée d'un pouvoir coercitif.

Leibnitz, Bentham, Mably, Christian de Wolf, Kant, Fichte cherchent également la garantie de la paix dans une organisation politique du monde.

Les hommes de la révolution française, Camille Desmoulins, Danton, Mirabeau, Volney, Cloots font de fréquentes allusions à une société du genre humain, à une république universelle. A l'autre pôle du monde des idées, Joseph de Maistre envisage, quelques années plus tard, la possibilité d'une « société des nations » ; ce sont ses propres termes.

Au XIXe siècle, l'idée fait de nouveaux progrès chez les penseurs et les juristes de tous les pays ; sans entrer dans le détail de leurs conceptions, il suffit de citer Proudhon, Malardier, Cornélius de Boom, Lorimer, Hill, Fried, von Holtzendorf, Schücking, Bluntschli, Pasquale Fiore.

Une mention spéciale s'impose pour M. Léon Bourgeois, l'apôtre de la solidarité nationale et internationale; on lui doit l'adoption officielle de l'expression « société des nations » par les Conférences de La Haye. Sa propagande incessante l'a fait désigner comme l'un des représentants de la France aux négociations de 1919.

La guerre déchaînée en 1914 et devenue bientôt mondiale apparut à certains comme l'effondrement du Droit international, tandis qu'elle fortifiait chez d'autres l'espoir d'une vie meilleure pour l'humanité.

« Cette guerre » — écrivait dès 1916, M. le professeur A. Weiss, — « démontre l'imperfection actuelle du Droit international, mais en même temps lui ouvre des horizons nouveaux » (1).

L'idée se répand d'une réorganisation nécessaire du monde. En grand nombre, des professeurs, des publicistes consacrent des articles ou des livres au problème de la Société des Nations. Des associations, des ligues se fondent dans les grands pays; elles s'efforcent d'entraîner l'opinion publique, en général assez hésitante et sceptique, sauf au sein de certains partis politiques et notamment dans les milieux socialistes.

---

1. *Le Droit international d'hier et de demain*, dans *La Paix par le Droit*, année 1916, p. 65.

En même temps se fait entendre la voix des hommes d'Etat.

Dès le mois d'avril 1916, M. Asquith assignait aux Alliés comme but de guerre de « préparer les Etats à une organisation internationale ». Lord Grey, M. Lloyd George parlent dans le même sens.

La même année, dans sa note du 18 décembre 1916, M. Wilson propose aux belligérants « la formation d'une Ligue des Nations pour assurer la paix et la justice à travers le monde entier ». Les gouvernements alliés répondent qu'ils s'associent de tous leurs vœux à ce projet. M. Wilson reprend fréquemment cette idée dans ses discours, ses messages au Sénat, principalement dans les messages historiques du 22 janvier 1917 et du 8 janvier 1918; c'est ce dernier qui énonce en quatorze propositions les conditions de la paix mondiale. L'énorme appoint que les Etats-Unis, entrant par étapes dans le conflit, apportent aux Alliés, la persuasion que le président Wilson exprime la pensée du peuple américain, comme il en incarne le prestige et la puissance, donnent à cette voix venue d'au delà des mers une autorité singulière.

L'idée fait en France de rapides progrès. Le 20 mars 1917, M. Ribot, dans sa déclaration ministérielle, parle de l'organisation de la Société des Nations, à laquelle M. Briand avait fait allusion l'année précédente. La Chambre des Députés en

demande la mise à l'étude par son ordre du jour du 5 juin 1917, et une commission ministérielle est constituée à cet effet le 22 juillet suivant ; ses travaux devaient aboutir le 8 juin 1918 à un rapport remarquable par sa précision et par le souci d'appuyer le régime futur sur des garanties et des sanctions efficaces. Les chefs de gouvernement qui se succèdent en France, M. Painlevé, M. Clémenceau suivent la même politique.

Chose remarquable, les Puissances centrales affectent, plus ou moins sincèrement, d'adopter les mêmes conceptions. Dans leur réponse à la note du Pape du 16 août 1917, elles déclarent accepter la limitation des armements, l'arbitrage obligatoire. Plus tard, elles adhèreront sans réserve aux propositions du président Wilson.

Il n'est donc pas surprenant que la Conférence de la Paix, dès ses premières séances, ait décidé de mettre en chantier l'élaboration du Pacte des Nations, concurremment avec l'étude des principaux problèmes politiques et économiques.

La commission spécialement constituée se trouva en présence de conceptions assez différentes soutenues par les délégations française, italienne, anglaise et américaine. Un projet de pacte fut rapidement élaboré, dont le fond est une combinaison des idées américaines et anglaises ; on en donna lecture en séance plénière de la conférence, le 14 février 1919.

La commission poursuivit ses travaux, apportant au projet diverses modifications et améliorations ; elle aboutit ainsi au texte que la conférence adopta à l'unanimité dans sa séance plénière du 28 avril 1919.

Après quelques retouches peu importantes, ce texte devint le « Pacte de la Société des Nations », première partie du traité signé à Versailles, le 28 juin 1919, par les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, mais entré seulement en vigueur le 10 janvier 1920. On désigne fréquemment ce Pacte sous son nom anglais de « Covenant » pour rappeler son origine wilsonienne (1).

La Société des Nations était née. Les controverses qui avaient accompagné sa genèse redoublèrent dans tous les pays ; elles n'ont pas cessé depuis lors. Aux éloges passionnés de ses admirateurs, qui proclament l'avènement du Droit et de la Paix, désormais souverains parmi les hommes, répondent les âpres critiques de ses détracteurs, qui estiment le Pacte des Nations à la fois impraticable et inefficace, et ne voient en lui qu'un mirage dangereux pour la sécurité nationale.

---

1. De même on parle souvent de « Ligue des Nations », le mot français « société » étant traduit en anglais par le mot « league » ; le sens est équivalent, bien qu'en français les deux mots « société » et « ligue » expriment des idées sensiblement différentes.

Entre ces deux groupes opposés, ceux qui partagent la foi des uns dans l'avenir du droit, et les légitimes préoccupations des autres, analysent de près le nouveau statut international, discernent ses mérites et ses imperfections, et cherchent à en faire le départ exact.

Parmi les problèmes qui se présentent à l'esprit, il en est un dont l'importance n'a pas besoin d'être relevée : c'est le problème des sanctions.

Une organisation sociale est gravement incomplète si l'autorité suprême n'y possède pas les moyens de faire exécuter ses lois et respecter ses jugements ; toute désobéissance à la règle commune, toute injustice, à plus forte raison toute rébellion doivent être aussitôt et efficacement réprimées. La Société des Nations ne serait qu'un leurre, si un Etat pouvait impunément violer ses engagements et dresser à nouveau la force contre le droit.

Quelle est à ce point de vue la valeur du Pacte de 1919 ? Assure-t-il à la jeune Société des Nations des armes suffisantes ? Tel sera l'objet d'une étude que nous voulons aussi impartiale que possible.

Notre sujet touche à la vie politique la plus actuelle, et la marche des événements peut d'un jour à l'autre en modifier les données. On ne s'étonnera donc pas que nous nous soyons prudemment abstenu de préjuger de l'avenir. L'expérience de ces dernières années, où les prévisions les mieux établies, en ma-

tière militaire, économique ou politique, ont été trop souvent déjouées, suffit à imposer cette règle de sagesse.

Mars 1920.

PREMIÈRE PARTIE

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

CHAPITRE PREMIER

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS, SA NATURE ET SON OBJET

I

Rôle général de la Société des Nations

Il n'est pas dans notre intention de faire une analyse détaillée et critique de la Société des Nations prise en elle-même, puisque nous avons limité notre étude au problème des sanctions internationales. Il n'en est pas moins nécessaire, pour bien établir la nécessité et le domaine d'application de ces sanctions, d'exposer brièvement l'organisation de la Société des Nations et l'étendue de ses attributions.

Le Pacte de 1919 ne donne pas une définition de la Société des Nations ; ou plutôt, il la définit par les

intentions auxquelles sa création répond dans l'esprit de ses fondateurs.

Un préambule conçu en termes élevés assigne à la Société un double objet, et indique d'une façon très générale les moyens de le réaliser.

Cet objet consiste à « développer la coopération entre les nations » et à « leur garantir la paix et la sûreté ».

Pour y parvenir, il importe, ajoute le préambule :

« D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ;

— « D'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur ;

— « D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements ;

— « De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Tel est le but visé par l'institution de la Société des Nations.

Celle-ci comprend originairement les signataires du Pacte, c'est-à-dire les Puissances principales et secondaires de l'Entente, au nombre de vingt-sept, plus cinq colonies anglaises constituées en « dominions », c'est-à-dire jouissant d'une autonomie gouvernementale (1). Treize Etats neutres sont invités à

(1) Rappelons que le traité de Versailles n'a pas été signé, le

se joindre à elles. Quant aux anciens Etats ennemis, ils sont provisoirement tenus à l'écart, et aussi en surveillance, jusqu'à ce que leur conduite les rende dignes d'être admis comme membres de la Société. Cette composition assure à l'Entente une prédominance indiscutable.

Aussi a-t-il paru sans danger de faire de la Société des Nations, comme on l'a remarqué (1), l'héritière en quelque sorte de la Conférence de Paris, en lui confiant l'application de nombreuses dispositions des traités de paix. Notons d'ailleurs que, pour plus de sécurité, l'exécution des clauses proprement militaires reste contrôlée par les Alliés eux-mêmes (2).

II

Attributions spéciales de la Société des Nations

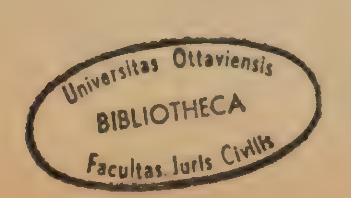
Si l'on passe à l'étude détaillée des fonctions de la Société des Nations, on constate qu'elles résultent,

---

28 juin 1919, par les représentants de la Chine, et qu'à l'heure actuelle un certain nombre de ratifications manquent encore ; pour qu'un traité soit exécutoire, il ne suffit pas en effet qu'il ait été signé par des plénipotentiaires, il faut encore qu'il soit ratifié par les autorités compétentes de chaque Etat ; en France, et dans la plupart des pays, les traités les plus importants doivent être sanctionnés par le Pouvoir législatif.

1. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix* (Paris, 1919, Sirey).

2. Articles 203 à 210 du Traité de Versailles, articles 149 à 155 du Traité de Saint-Germain, etc...



tantôt du Pacte lui-même, tantôt de dispositions insérées dans le corps des différents traités.

Le Pacte de la Société des Nations lui assigne un certain nombre de tâches.

Maîtresse de l'admission (art. 1) ou de l'exclusion (art. 16) de ses membres, la Société est appelée à se prononcer sur le droit des nations à l'indépendance, sur leur degré de civilisation politique, sur leur moralité internationale. Un Etat ne peut en effet entrer dans la Société que s'il « se gouverne librement », et « donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux ».

La Société des Nations doit poursuivre la limitation des armements (art. 8). Sur ce point, la délégation française avait jusqu'au dernier moment réclamé des dispositions précises et obligatoires ; elle n'a pu obtenir satisfaction. Le rôle de la Société se borne à préparer les plans d'une réduction des armements « en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements », en tenant compte « de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat ». Le texte est beaucoup plus précis en ce qui concerne les Etats qui ne sont ni membres originaires de la Société, ni mentionnés dans le Pacte comme invités à y accéder ; leur admission est subordonnée à la limitation effective de leurs armements.

Dans le même ordre d'idées, la Société des Nations

doit s'occuper de la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre, dont les fâcheux effets sont signalés ; mais sur ce point le texte est moins précis encore.

La Société des Nations garantit « contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société » (art. 10). C'est là, nous le verrons, une des dispositions qui ont soulevé l'opposition du Sénat américain.

Le maintien de la paix étant une des attributions essentielles de la Société, celle-ci doit intervenir dans « toute guerre ou menace de guerre » (art. 11), même si aucun de ses membres n'y est directement intéressé. On sait combien un conflit, purement local à l'origine, peut aisément prendre une extension redoutable.

Le Pacte se montre beaucoup plus précis et détaillé en ce qui touche au règlement pacifique des différends internationaux (art. 12 à 17). Là encore, la compétence de la Société n'est pas limitée aux conflits qui intéressent ses membres, et s'étend même à ceux qui surgissent entre des Etats étrangers. Le Pacte prévoit une triple procédure de médiation, d'arbitrage et de justice internationale, suivant la nature des différends.

Pour mettre fin aux pratiques de la diplomatie secrète, considérées comme l'une des principales

causes de guerre, et condamnées dans le préambule du Pacte, les traités et engagements internationaux n'auront force de loi qu'après un enregistrement au siège de la Société (art. 18). L'obligation ne porte d'ailleurs que sur cet enregistrement ; la publication des traités, moins formellement requise, aura lieu, dit le texte, « aussitôt que possible ».

La vie internationale est beaucoup moins stable que la vie intérieure d'un Etat ; les conditions politiques ou économiques y évoluent sans cesse ; il ne serait donc pas équitable de reconnaître aux traités une valeur perpétuelle. On admettait jusqu'ici qu'ils étaient conclus sous la condition, formelle ou tacite, *rebus sic stantibus* — c'est-à-dire « pour autant que l'état des choses ne se modifiera pas ». Il en résultait, dans l'exécution des traités anciens, des discussions où chacune des parties pouvait fort bien être de bonne foi. Pour en éviter le retour, l'article 19 du Pacte prévoit un nouvel examen « des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales, dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ». C'est dans le même esprit que l'article 377 du Traité de Versailles, l'article 329 du Traité de Saint-Germain, etc., autorisent une révision des clauses permanentes de ces traités.

Une autre fonction très importante de la Société des Nations est la tutelle des « peuples mineurs », qualifiée de « mission sacrée de civilisation » (art. 22).

C'est au nom de la Société et avec son mandat que seront administrés notamment les anciennes colonies allemandes et sans doute aussi certains territoires détachés de l'empire turc. Ce mandat peut d'ailleurs varier dans son étendue, et parfois différer fort peu d'une véritable prise de possession.

Enfin (art. 23) la Société des Nations assure la coopération des Etats dans un grand nombre de questions d'ordre économique, moral ou social : condition des travailleurs, traite des femmes et des enfants, trafic de l'opium, commerce des armes et des munitions avec les peuples non civilisés, liberté des communications et du transit, régime des échanges commerciaux, mesures d'hygiène, etc.

Pour faciliter la mission de la Société, les divers bureaux internationaux et commissions d'intérêt général, comme par exemple l'Union postale universelle, tombent en principe sous son autorité (art. 24).

Le champ d'action de la Société des Nations, déjà fort vaste en vertu des stipulations du Pacte, se trouve encore étendu par les clauses particulières des traités de paix.

Chacun d'eux comprend une partie (Partie XIII du Traité de Versailles et du Traité de Saint-Germain, etc.), consacrée à l'organisation du Travail, et de portée aussi générale que le Pacte lui-même ; la Société des Nations y joue un rôle essentiel.

En vertu du Traité de Versailles, la Société exerce un protectorat sur la Ville libre de Dantzig (art. 100 sqq.). Elle assume le gouvernement provisoire du Bassin de la Sarre, dont elle pourra devenir au bout de quinze ans, si les habitants le désirent, définitivement souveraine (art. 45 sqq.). Elle a qualité pour décider du sort des cercles d'Eupen et de Malmédy, après consultation populaire (art. 34). Elle peut interdire à l'Autriche d'aliéner son indépendance (art. 80).

Elle décidera, en cas d'opinions divergentes, quelles conventions conclues avec l'Allemagne antérieurement à la guerre doivent être remises en vigueur (art. 289). Elle interviendra dans le régime des communications terrestres ou fluviales, dans celui des ports, soit en approuvant des conventions (art. 328, 379), soit en organisant diverses commissions (art. 342) ou juridictions (art. 336, 337, 386). Elle établira elle-même, en cas de contestation, certaines conventions entre l'Allemagne et la Pologne (art. 98).

Conformément aux principes posés dans le Pacte, la Société des Nations statuera sur l'admission de l'Allemagne (art. 164, 320) (1), et sur le sort de ses colonies (art. 257, 312). L'Allemagne est d'ailleurs placée sous la surveillance de la Société, qui

1. L'article 320 prévoit que cette admission pourrait avoir lieu avant 1923.

fixera la limite de ses armements (art. 164), et pourra la soumettre à des investigations (art. 213).

Parfois la Société des Nations interviendra dans les rapports des Alliés avec l'Allemagne : c'est ainsi qu'elle ordonnera la prolongation ou la révision de certaines obligations assumées par celle-ci, et concernant les conditions de la navigation (art. 280), les ports, voies d'eau et voies ferrées (art. 378), le traitement des ressortissants alliés (art. 280). En cas de désaccord, elle participera à la constitution des tribunaux arbitraux mixtes devant lesquels seront portés les différends relatifs aux contrats entre sujets de puissances devenues ennemies (art. 304). Elle réglera le sort des assurances sociales et des assurances d'Etat dans les territoires cédés (art. 312).

D'une façon générale d'ailleurs, la Société des Nations sera compétente lorsqu'une contestation s'élèvera sur l'interprétation ou l'exécution du Traité de Versailles (art. 376), ou, comme nous l'avons déjà noté, lorsqu'il sera question d'en reviser certaines clauses permanentes (art. 377).

Le Traité de Saint-Germain, signé le 10 septembre 1919 avec l'Autriche, contient en matière militaire, économique, financière, sociale, beaucoup de dispositions empruntées au Traité de Versailles ; il en est ainsi notamment des Parties I (Pacte de la Société des Nations) et XIII (Travail), intégralement reproduites, et pour lesquelles le texte anglais aura même

valeur que le texte français, seul authentique en cas de divergence pour le reste du traité (art. 381).

L'Autriche et l'Allemagne se trouveront, à l'égard de la Société des Nations, dans une situation équivalente ; on ne pourrait donc en général, sans s'exposer à des répétitions inutiles, énumérer les articles du Traité de Saint-Germain qui font appel à la Société des Nations.

Il convient cependant de noter un point fort important : c'est le rôle attribué à la Société pour la protection, en Autriche, des minorités de race, de langue ou de religion (art. 69). Les obligations assumées en cette matière par l'Autriche sont placées sous la garantie de la Société des Nations, et ne peuvent être modifiées sans son autorisation ; la Société reçoit ainsi un véritable droit d'intervention dans la politique intérieure de l'Autriche.

La Roumanie est soumise (art. 60) à un contrôle analogue, mais dont les formes sont moins nettement précisées ; on l'oblige à s'en remettre, pour la protection des minorités, à la décision des « principales puissances alliées et associées ». Un régime identique avait été imposé à la Pologne par le Traité de Versailles (art. 93).

Le Traité de paix avec la Bulgarie, signé à Neuilly le 27 novembre 1919, est également calqué sur les Traités de Versailles et de Saint-Germain. Il n'y a donc rien de particulier à dire sur le rôle qu'il

assigne à la Société des Nations, chargée notamment, comme en Autriche, de la protection des minorités.

Au moment où nous écrivons ces lignes, le traité de paix avec la Hongrie est encore en discussion, et ses clauses n'ont pas reçu de publication officielle.

En ce qui concerne la Turquie, les négociations ne semblent pas près d'aboutir ; mais on peut prévoir que la Société des Nations sera appelée à jouer un rôle important dans la liquidation de l'empire ottoman. Il y a là en effet un ensemble de problèmes des plus complexes, et on a pu remarquer, non sans quelque ironie, que les négociateurs s'en remettaient volontiers à la Société des Nations, lorsqu'ils se trouvaient arrêtés par une question trop épineuse.

Quoi qu'il en soit, on voit combien se justifient les paroles prononcées le 30 janvier 1920 par M. Raymond Poincaré, lors de la manifestation organisée à la Sorbonne en faveur de la Société des Nations ; parlant du Traité de Versailles, il déclarait :

« A lire attentivement les 440 articles qui composent ce traité, nous constatons que seule la Société des Nations les maintient en équilibre, comme dans une arcade le claveau central fixe tous les autres. Sans la clef de voûte, le cintre risquerait de s'écrouler. » (1)

---

1. Cité par *Le Temps* du 31 janvier 1920.

III

Nature juridique de la Société des Nations

Les rédacteurs du Pacte n'ont pas déterminé la nature juridique de la Société des Nations ; il semble qu'ils aient préféré laisser ce soin aux hommes de droit. Cette question a cependant tout à la fois une importance théorique — l'esprit juridique exige la clarté et la précision — et une importance pratique, car de cette nature dépendent l'étendue des pouvoirs de la Société des Nations et le développement possible de son rôle.

Parmi les penseurs qui souhaitaient la constitution d'une société des nations, il en est qui la concevaient comme une « République universelle », c'est-à-dire comme un Etat englobant et absorbant les divers Etats. Cette conception a été complètement écartée, et notre Société des Nations ne ressemble en rien, non seulement à un « Etat simple », mais même à un « Etat composé », Etat fédéral ou Confédération d'Etats, pour employer les termes techniques du droit international. La Société des Nations n'est nullement ce qu'on a appelé un « super-Etat » ou « sur-Etat » ; elle n'a pas de pouvoirs constitutionnels à l'égard de ses membres ; elle n'exerce sur eux aucune souveraineté, et ne leur enlève rien de

leur souveraineté propre. C'est là un des principes fondamentaux du Pacte, et qui explique pourquoi les décisions doivent en règle générale être prises à l'unanimité ; il n'y a guère d'exception que pour les questions de procédure, considérées comme d'ordre secondaire, et pour certaines mesures de précaution contre les puissances centrales. Nous verrons que cette exigence entrave dangereusement l'action de la Société des Nations, mais on l'a jugée indispensable pour sauvegarder la souveraineté externe de chaque Etat, laquelle consiste essentiellement à ne recevoir de loi de personne, à n'obéir qu'à sa propre volonté.

La Société des Nations, si elle n'est pas un « sur-Etat », est cependant beaucoup plus qu'une simple alliance, bien qu'elle impose à ses membres des obligations d'alliés (1). Une alliance est en effet une simple convention, et ne comporte pas d'organes constitutionnels, comme ceux dont nous allons bientôt étudier le fonctionnement.

On se trouve dès lors amené à conclure que « la Société des Nations présente un caractère absolument *sui generis :* elle est une union d'une espèce qui n'avait encore jamais existé ; ses organes cons-

1. Comme le remarque M. Bernard Lavergne (*La Société des Nations et la Conférence de la Paix*. Paris, 1919, Pochy), il y a dans le Pacte une « alliance politique » et une « alliance judiciaire ».

titutionnels aussi bien que ses fonctions sont également sans précédent » (1).

Elle se classe parmi les « personnes » du Droit international, dont aucune cependant ne lui est comparable ; sans être un Etat, sans enlever aux Etats quoi que ce soit de leur souveraineté, elle jouit elle-même de droits souverains ; les anciennes colonies allemandes lui appartiennent nominalement, et il se peut qu'elle possède un jour sur le territoire de la Sarre une souveraineté effective (2) ; elle exerce à Dantzig un protectorat. Elle a un pouvoir d'intervention en Pologne, en Autriche, en Bulgarie, etc. Elle a sans aucun doute un « droit de légation » au moins passif, c'est-à-dire que des ambassadeurs seront accrédités auprès d'elle ; l'article 7 du Pacte accorde les privilèges et immunités diplomatiques aux représentants de ses membres auprès d'elle ainsi qu'à ses propres agents, et déclare inviolables les bâtiments et terrains qu'elle occupe. Enfin elle peut, moins certainement pourtant, déclarer la guerre et conclure la paix.

On verra peut-être un aveu d'impuissance dans le fait d'assigner à la Société des Nations, en dernière

---

1. *Le caractère essentiel de la Société des Nations*, par M. Oppenheim, professeur de Droit international à l'Université de Cambridge, dans la *Revue générale de Droit international public*, année 1919, n° 2, p. 234.

2. § 35 de l'annexe à l'article 50 du Traité de Versailles.

analyse, un caractère juridique *sui generis* ; cela n'a rien de surprenant pour une création aussi nouvelle et aussi audacieuse.

De même, les géographes ont longtemps discuté sur la forme de la Terre ; « sphérique » pour le vulgaire, elle est « ellipsoïde » pour de plus savants, « tétraédrique » selon une conception assez curieuse. Mais la science la plus récente déclare que c'est un « géoïde », autrement dit que la Terre a la forme de... la Terre ; cela ne l'empêche pas d'exister.

CHAPITRE II

ORGANES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I

L'Assemblée

La Société des Nations possède trois organes principaux : l'Assemblée, le Conseil et le Secrétariat permanent.

L'Assemblée (art. 3 du Pacte) se compose des représentants de tous les membres de la société ; chacun d'eux peut en avoir trois au maximum, mais ne dispose que d'une voix. Remarquons toutefois que l'Empire britannique, grâce à la distinction de sa métropole et de ses cinq « dominions », obtient en fait six voix. Cette particularité a provoqué aux Etats-Unis de vives critiques, car on y a vu une atteinte au principe de l'égalité des Etats.

C'est en effet ce principe qui a été adopté pour l'Assemblée de la Société des Nations. On n'a pas voulu admettre une représentation proportionnelle à l'importance des nations : elle eût été contraire aux

intérêts des « petits Etats » et presque impossible à réaliser, la population n'étant pas le seul élément à considérer.

L'Assemblée « se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tout autre lieu qui pourra être désigné ». Jusqu'ici la date de ces réunions n'est pas déterminée.

L'Assemblée « connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde » ; c'est une formule très générale. Sa compétence n'est en principe limitée que par celle du Conseil. Mais en fait on trouve peu de textes qui concernent spécialement l'Assemblée ; la plupart parlent soit de la Société des Nations d'une façon générale, soit de son Conseil. Il n'est fait expressément appel à l'Assemblée que pour désigner certains membres du Conseil (art. 5) ; — pour approuver la nomination du secrétaire général (art. 6) ; — pour examiner les litiges internationaux, soit sur l'initiative du Conseil qui s'en dessaisit, soit à la requête de l'une des parties (art. 15) ; — enfin pour inviter les membres de la Société à une révision des traités devenus inapplicables et attirer leur attention sur les situations internationales périlleuses (art. 19).

II

Le Conseil

Le Conseil se compose (art. 4) de représentants, au nombre d'un par Etat, des cinq « Principales Puissances alliées et associées » (France, Angleterre, Etats-Unis, Italie, Japon) et de quatre membres de la Société désignés par l'Assemblée ; cette désignation peut être faite à tout moment ; provisoirement ces quatre membres sont la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce.

Cette composition du Conseil, qui donne à la Société des Nations un caractère « aristocratique » prononcé, n'est pas immuable ; avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut « désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désormais permanente au Conseil », ou bien « augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil ». Ces dispositions ont été insérées en prévision de l'admission éventuelle des Puissances centrales dans la Société des Nations.

D'autre part, « tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

« Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel lieu qui pourra être désigné (1). »

Un esprit mal informé pourrait croire qu'il y a entre le Conseil et l'Assemblée le même rapport qu'entre un gouvernement et un parlement ; ce serait une erreur. Le Conseil ne constitue nullement un pouvoir exécutif placé à côté d'un pouvoir législatif ; et c'est sans doute pour éviter cette confusion que le texte définitif du Pacte a substitué la désignation « Conseil de la Société des Nations » à celle de « Conseil exécutif » inscrite dans le projet du 14 février 1919.

Le rôle de l'Assemblée et celui du Conseil sont définis en termes identiques : « Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde » ; à la construction grammaticale près, c'est la formule qui s'appliquait à l'Assemblée. On peut donc également dire que la compétence du Conseil n'est limitée que par celle de l'Assemblée ; mais alors que l'Assemblée a peu de fonctions précises, il en est tout autrement du Conseil.

Le Conseil peut déplacer le siège de la Société,

---

1. La première réunion a eu lieu à Paris le 16 janvier 1920, la seconde à Londres le 11 février 1920. Les Etats-Unis, n'ayant pas encore ratifié le Traité de Versailles, n'y étaient pas représentés.

établi à Genève (art. 7). Il nomme, sauf approbation de la majorité de l'Assemblée, le secrétaire général de la Société des Nations (art. 6). Il prépare les plans de limitation des armements (art. 8). Il donne effet, en cas d'agression extérieure ou de menace de guerre, à l'engagement de garantie réciproque souscrit par les membres de la Société, et s'efforce d'assurer le maintien de la paix (art. 10 et 11). Si un Etat en rupture de pacte déclare la guerre, le Conseil détermine le contingent qui sera demandé à chacun des Etats associés (art. 16). C'est lui qui joue le plus grand rôle dans l'examen des différends internationaux (art. 12, 15 et 17), et qui fait exécuter les sentences arbitrales (art. 13). Il reçoit les comptes rendus des mandats coloniaux (art. 22). Il est maître de l'adoption ou du rejet des amendements au Pacte (art. 26) et de l'exclusion d'un Membre de la Société (art. 16).

C'est encore au Conseil que sont spécialement attribuées la plupart des fonctions dévolues à la Société des Nations pour l'exécution des traités de paix ; on peut même prévoir qu'en pratique il les cumulera toutes, aucune n'étant spécialement réservée à l'Assemblée.

On a donc pu dire avec raison que « le centre de gravité de la Société des Nations paraît être dans le Conseil et non dans l'Assemblée (1) ».

1. M. Oppenheim, dans l'article cité plus haut.

III

Le Secrétariat permanent

Etabli au siège de la Société, le Secrétariat permanent comprend un secrétaire général, auquel sont adjoints les secrétaires et le personnel nécessaires (art. 6).

Nous avons dit comment devait être choisi le secrétaire général de la Société des Nations (1). Lui-même nomme à tous les emplois de ses services, avec l'approbation du Conseil.

Il est de droit secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil. Il est chargé de convoquer celui-ci en cas de menaces de guerre (art. 11) ; il reçoit avis des différends internationaux et prend toutes les dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets (art. 15) ; il enregistre les traités (art. 18), notamment les conventions de travail (art. 406 et 407); il organise un service d'informations pour diverses questions d'intérêt général (art. 24) ; il intervient enfin dans la désignation et le fonctionnement des commissions d'enquête, lorsqu'un différend s'élève sur l'application d'une convention ouvrière (art. 412, 415 et 420).

1. Le premier secrétaire général est désigné à l'annexe du Pacte ; c'est un Anglais, Sir James Eric Drummond.

IV

L'organisation du travail

La Partie XIII du Traité de Versailles, reproduite dans les traités postérieurs, est consacrée au *Travail*. Après avoir posé certains principes fondamentaux, qui doivent inspirer les nations civilisées, le traité crée une organisation permanente et complexe, destinée à élaborer cette législation internationale du travail que réclament depuis longtemps les économistes et les associations ouvrières.

Cette organisation est calquée d'assez près sur celle de la Société des Nations elle-même. Elle comprend en effet :

1° Une Conférence générale des représentants de ses membres, à raison de quatre pour chacun d'eux (deux délégués du gouvernement, un délégué des employeurs, un délégué des travailleurs), accompagnés de conseillers techniques. Les sessions ont lieu au moins une fois par an ; l'unanimité n'est pas nécessaire pour les votes, mais seulement la majorité ; c'est en principe la majorité simple, sauf pour les décisions les plus importantes, qui exigent une majorité des deux tiers des voix. La Conférence élabore soit des « projets de conventions », qui sont obligatoirement présentés aux parlements

des divers Etats, mais ne deviennent exécutoires qu'après adoption par eux, soit des « recommandations », de caractère plus platonique (1).

2° Un Bureau international du Travail, établi au siège de la Société des Nations, et placé sous la direction d'un Conseil d'administration comprenant : douze représentants des gouvernements, six membres élus par les délégués patronaux à la Conférence, et six membres élus par les délégués des travailleurs. Parmi les douze représentants des gouvernements, huit seront nommés par les principales puissances industrielles, et quatre par les délégués gouvernementaux des autres puissances représentées à la Conférence (2).

Le Bureau international est chargé de recueillir et de distribuer certaines informations, d'étudier les questions sociales d'intérêt général, de préparer l'ordre du jour des sessions de la Conférence ; il reçoit des Etats adhérant à l'organisation des rapports sur l'application des conventions adoptées ; il peut accueillir les réclamations des organisations professionnelles ouvrières ou patronales contre leur gouvernement, et les transmettre à celui-ci en lui

1. La Conférence du Travail est la première des institutions de la Société des Nations qui ait été mise en action ; elle s'est réunie à Washington en décembre 1919.

2. M. Albert Thomas a été désigné comme premier directeur du Bureau international du Travail ; ses appointements sont de 20.000 dollars.

demandant des explications (1). Si un conflit s'élève entre deux Etats sur l'exécution d'une convention de travail, le Bureau international reçoit la plainte ; son Conseil d'administration, après avoir tenté d'aplanir lui-même le différend, provoque la formation d'une commission d'enquête.

V

La Cour permanente de Justice internationale

Cette Cour est destinée à jouer dans la Société des Nations un rôle important. D'après l'article 14 du Pacte, elle « connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Les articles 415 et suivants du Traité de Versailles donnent spécialement compétence à la Cour de Justice internationale pour juger les différends en

1. Bien que cette faculté soit restreinte aux questions relatives à l'exécution des conventions de travail, elle constitue une véritable intervention dans les affaires intérieures d'un État. Nous aurons plus d'une fois l'occasion de le constater : les dispositions adoptées pour l'organisation du travail sont conçues dans un esprit plus « avancé » que toutes autres, et marquent un progrès vers l'extension des pouvoirs de la Société des Nations.

matière de travail, et pour interpréter les conventions ouvrières.

Malheureusement, l'organisation de cette juridiction a paru si ardue aux négociateurs qu'ils s'en sont remis au Conseil de la Société des Nations du soin « de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société » (1). On a craint de voir renaître les insurmontables difficultés qu'avaient rencontrées les Conférences de La Haye, et pour ne pas compromettre l'existence même de l'œuvre, on a préféré la laisser inachevée.

Aussi l'article 426 a-t-il prévu, pour les différends relatifs au travail, un tribunal provisoire, formé de trois personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations.

VI

Organes divers de la Société des Nations

A côté de ses organes principaux, la Société des Nations possède divers bureaux ou commissions chargés de questions particulières.

C'est ainsi qu'une commission permanente est

1. Le Conseil de la Société des Nations, dès sa seconde réunion, a décidé la mise à l'étude du projet, confiée à une commission de jurisconsultes.

appelée par l'article 9 du Pacte à donner des avis au Conseil sur les questions militaires, navales et aériennes.

L'article 22 prévoit également une commission permanente pour recevoir et examiner les rapports annuels des Membres de la Société chargés de mandats coloniaux.

Enfin nous avons vu que les bureaux et commissions actuellement créés ou devant l'être éventuellement pour régler les questions d'intérêt international seraient en principe placés sous l'autorité de la Société des Nations.

CHAPITRE III

ÉTENDUE DES POUVOIRS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

La Société des Nations, avons-nous vu, n'est pas un « sur-Etat » ; l'indépendance réciproque des nations, dont le respect est à la base du Pacte, lui interdit d'exercer sur elles des droits de souveraineté. Elle n'en est pas moins appelée à jouer dans la vie internationale un grand rôle politique, et possède à cet effet un certain nombre de pouvoirs qu'elle tient du libre consentement de ses membres.

On peut adopter, pour étudier l'étendue de ces pouvoirs, la distinction généralement admise depuis Montesquieu, et les analyser, comme ceux d'un Etat, au triple point de vue législatif, judiciaire et exécutif.

Nous verrons ainsi dans quelle mesure les décisions émanant des divers organes de la Société des Nations peuvent avoir une valeur obligatoire, et par

suite impliquent la nécessité d'une sanction contre ceux qui les enfreindraient.

I

Fonction législative

C'est assurément en matière législative que les pouvoirs de la Société des Nations se trouvent le moins étendus.

Un Etat, jaloux par principe de ses prérogatives, peut bien consentir à se soumettre à une règle de droit acceptée par lui, et même aller jusqu'à tolérer un contrôle judiciaire de ses actes, mais il se refusera à subir la loi de ses égaux.

Le Pacte de 1919 a conservé au Droit international son caractère de discipline librement consentie, et non imposée. C'est pourquoi les décisions de l'Assemblée ou du Conseil doivent en règle générale être prises à l'unanimité. Les exceptions mêmes ne portent que faiblement atteinte au principe : la règle ne fléchit guère que pour les questions de procédure, parce qu'elles sont jugées sans gravité ; — pour les mesures concernant les Puissances centrales, parce que celles-ci restent en dehors de la Société ; — pour les amendements au Pacte (relatifs notamment à la composition du Conseil), parce

qu'en ce cas les opposants peuvent reprendre leur liberté.

La Société elle-même résulte d'un consentement unanime, puisqu'aucune nation n'est contrainte d'y adhérer (1).

On conçoit aisément combien cette règle de l'unanimité pèsera sur l'activité de la Société des Nations ; nous aurons souvent l'occasion de revenir sur elle ; au point de vue de la législation, elle rendra fort difficile le développement futur du Droit international, que pouvait faire espérer la création d'une Société des Nations. Il suffit de rappeler quels obstacles les Conférences de La Haye ont rencontrés pour établir des conventions générales ; celles-ci ne recueillaient presque jamais la signature de tous les Etats représentés, et les ratifications se faisaient attendre pendant des mois et des années.

Les membres de la Société des Nations s'engagent à « observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements » ; or ce droit est presque purement coutumier, donc

1. L'unanimité obtenue le 28 avril 1919 dans le vote du Pacte ne l'a d'ailleurs été que grâce aux sacrifices consentis par plusieurs délégations sur des points qui leur semblaient cependant essentiels, tels le contrôle des armements et la création d'un organisme militaire permanent pour la France, le choix du siège de la Société pour la Belgique, le principe de l'égalité des races pour le Japon.

sujet à discussion ; il semblerait logique qu'avant de le déclarer obligatoire, on le précisât par une codification ; celle-ci n'est pas même envisagée.

On s'est si bien rendu compte de la difficulté d'obtenir l'unanimité qu'il est un cas où le consentement des Etats peut être tacite : les amendements au Pacte entrent en vigueur dès qu'ils sont ratifiés par les Etats représentés au Conseil, et par la majorité des Etats représentés à l'Assemblée (art. 26) (1) ; les Etats qui n'acceptent pas un amendement peuvent se retirer de la Société ; s'ils ne le font pas, leur adhésion est évidemment présumée. Mais ce système de consentement tacite ne s'étend pas à la législation internationale. Ni le Conseil, ni l'Assemblée n'ont le pouvoir de promulguer, à la majorité des voix, des conventions obligatoires pour tous les membres de la Société, même si les dissidents se contentent de s'abstenir, sans opposer un veto formel.

Bien plus, le Conseil ni l'Assemblée, fût-ce par un vote unanime, ne pourraient édicter une règle de droit exécutoire par elle-même. La ratification par les autorités publiques de chaque Etat reste nécessaire, car la Société des Nations continue les traditions des conférences diplomatiques.

En matière de conventions de travail, cependant,

---

1. Les termes de l'article 26 paraissent indiquer que les amendements peuvent être adoptés en dehors des réunions du Conseil ou de l'Assemblée.

le rôle législatif de la Société des Nations est plus accentué. La Conférence internationale, à la majorité des deux tiers des voix, peut adopter des « recommandations » ou des « projets de convention ». Chaque gouvernement est obligé de les soumettre, dans un délai rapproché, à l'examen des autorités nationales compétentes, et des sanctions sont prévues contre la violation de cet engagement (articles 416 sqq.). Les Etats restent d'ailleurs libres de ne pas accepter les mesures proposées.

On est dès lors tenté de se demander quelle action pourra avoir la Société des Nations sur la législation internationale.

Il lui en reste une, et non sans importance. Par le fait seul que des délégués de tous les Etats se trouveront réunis, le vote de conventions générales sera facilité ; de plus, l'existence des organes permanents de la Société permettra l'étude suivie des questions internationales ; les points de vue opposés seront mis en présence, et bien souvent le terrain d'entente aura été dégagé avant que l'Assemblée soit appelée à statuer.

Enfin il ne faut pas se faire une idée trop absolue du respect des souverainetés nationales ; c'est un principe auquel la pratique a vu infliger plus d'un échec. Lorsque la Roumanie, vers la fin de 1919, refusait d'admettre la protection des minorités que les grandes puissances voulaient lui imposer, celles-ci

n'hésitèrent pas à la soumettre à une sorte d'isolement économique, et elle dut s'incliner. Sans aller jusqu'à de tels moyens, on peut prévoir qu'une pression morale de la majorité des Etats fera céder bien des résistances ; et son effet sera d'autant plus grand que, par la création même de la Société des Nations, les peuples se seront habitués, souhaitons-le, à une vie commune, à une collaboration de plus en plus intime, et comprendront mieux la nécessité des concessions réciproques.

Remarquons encore, ce qui est moins moral, que les Etats faibles et isolés seront difficilement à même de faire respecter leur volonté : ce ne sera pas la première fois qu'une égalité de droit dissimulera mal une inégalité de fait.

II

Fonction judiciaire

Les auteurs du Pacte se sont beaucoup plus attachés au réglement pacifique des conflits entre les Etats qu'au développement de la législation internationale.

Les conflits internationaux présentent un caractère tantôt juridique et tantôt politique. Ils sont juridiques lorsqu'ils portent sur un point de droit, tel que l'interprétation d'un traité ou l'application d'une

règle du droit international. Ils sont politiques lorsqu'ils opposent les intérêts territoriaux, économiques ou autres des Etats. Cette distinction n'est pas toujours aisée dans la pratique, et les Etats, en invoquant leurs intérêts vitaux, sont trop souvent portés à faire de tous les conflits des conflits politiques.

Le Droit interne distingue les procès civils et les procès criminels, qu'il soumet à des procédures et souvent à des juridictions différentes. Le Droit international n'a rien connu jusqu'ici qui fut l'équivalent d'une procédure criminelle ; l'état inorganique où se trouvait la *société de fait* des nations donnait à chacune le droit de se faire justice à elle-même, et les litiges se réglaient de la même façon, pacifique ou belliqueuse, quelle qu'en fût l'origine.

Le recours à la force n'était d'ailleurs pas la suite inévitable de tout conflit ; même si un accord direct ne pouvait se faire entre les parties, il existait des moyens pacifiques de solutionner les litiges (1) : c'étaient les bons offices, la médiation, l'arbitrage, les commissions d'enquête.

Les bons offices ne conduisent pas immédiatement à une solution ; ils consistent en ce qu'une puissance amie des deux parties s'entremet pour les

1. Chacune des deux Conférences de La Haye, en 1899 et en 1907, a adopté une *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.*

amener à des négociations directes, sans y participer elle-même.

La médiation est quelque chose de plus : la puissance qui s'interpose se charge de concilier les prétentions opposées et d'établir les bases d'un accord. La médiation peut être sollicitée par les parties ou bien leur être offerte. En 1907, la Conférence de La Haye a imaginé une nouvelle forme de médiation, la médiation bilatérale, où « les Etats en conflit choisissent respectivement une Puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la Puissance choisie d'autre part ». Ce qui caractérise essentiellement la médiation, c'est qu'elle ne comporte aucune obligation : le médiateur se borne à proposer un règlement, que les parties restent libres de ne pas accepter.

En face de ces procédés purement diplomatiques, l'arbitrage est au contraire un moyen réellement juridique de solutionner un conflit. Par une convention appelée « compromis », les parties déclarent s'en remettre à la décision d'un ou plusieurs arbitres choisis, soit directement, soit indirectement, par elles ; elles y précisent en outre l'objet du litige et fixent la procédure à suivre. Le compromis énonce parfois les règles de droit suivant lesquelles l'arbitre jugera, ou limite la responsabilité que chaque partie consent à assumer en cas d'échec de ses prétentions.

L'arbitrage est une institution extrêmement an-

cienne et qui s'appliqua aux individus bien avant de s'étendre aux relations des Etats. L'absence de règles précises le discrédita longtemps ; les Conférences de La Haye s'efforcèrent de le rendre plus pratique en mettant à la disposition des parties, sous le nom de Cour permanente d'arbitrage, un choix d'arbitres désignés à l'avance, et en proposant une procédure à suivre ; mais on ne put s'entendre pour rendre obligatoire le recours à l'arbitrage. La pratique s'est heureusement introduite parmi les Etats, soit d'insérer dans certaines conventions la « clause compromissoire » (1), soit de conclure des traités d'arbitrage obligatoire ; ces traités limitent plus ou moins le champ d'application de l'arbitrage ; même lorsqu'ils lui donnent la plus grande extension, ils font presque toujours une réserve pour les conflits touchant à l'honneur, à l'indépendance ou aux intérêts vitaux, ce qui en restreint singulièrement la valeur et laisse la porte ouverte à la mauvaise foi.

Malgré ses insuffisances, l'arbitrage a fait ses preuves et permis de résoudre pacifiquement des conflits parfois assez graves, comme l'affaire des déserteurs de Casablanca, entre la France et l'Allemagne, en 1908 et 1909. Mais peut-être a-t-on le droit de penser que si l'arbitrage a pu apaiser ainsi

1. La clause compromissoire a pour effet de prescrire le recours à l'arbitrage pour l'interprétation de la convention, ou pour le règlement des conflits que pourrait faire naître son exécution.

des différends « susceptibles de devenir des *casus belli*, la vérité est que les puissances y ont eu recours, précisément parce qu'elles ne voulaient pas la guerre (1) ».

Ce qui empêche l'arbitrage d'être une véritable juridiction, c'est son caractère en général facultatif, et le fait que les parties ont le droit de choisir leur juge et de limiter sa compétence. Mais du moins la sentence est-elle obligatoire.

Les conflits internationaux n'ont pas toujours une nature politique ou juridique ; le différend peut porter sur une simple question de fait, et dans ce cas il n'est pas nécessaire qu'une sentence soit prononcée. C'est en vue de cette hypothèse que la première Conférence de La Haye a institué les Commissions d'enquête internationales, qui se bornent à rédiger un rapport ; le mode de désignation des commissaires, l'étendue de leurs pouvoirs, les formes de la procédure sont déterminées dans une convention spéciale signée par les parties (2).

On avait souvent compté sur la création d'une Société des Nations pour assurer la solution juridique et pacifique de tous les conflits internationaux.

---

1. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*, p. 76.

2. C'est ainsi qu'une commission d'enquête, présidée par l'amiral Fournier, fut constituée à la suite de l'incident de Hull, où des pêcheurs anglais avaient été canonnés par la flotte russe, lors de la guerre russo-japonaise.

Certes, un grand pas a été fait, mais il s'en faut de beaucoup que la justice internationale soit vraiment organisée.

Tout d'abord, nous avons vu comment la constitution d'une Cour permanente de justice internationale avait dû être différée. Cette Cour serait une véritable juridiction, puisque ses membres seraient désignés à l'avance ; sa compétence serait cependant limitée : elle ne connaîtrait que des différends que les parties lui soumettraient (1) ; elle pourrait aussi être saisie par le Conseil ou l'Assemblée, mais n'émettrait dans ce cas que des avis consultatifs (art. 14).

La médiation et l'arbitrage sont beaucoup mieux organisés. Ce qui avait toujours pesé sur le développement de l'arbitrage, c'était la distinction entre les conflits politiques et les conflits juridiques ; car s'il n'est pas absolument impossible de concevoir un arbitrage pour des conflits politiques, il reste que les Etats s'y refusent presque fatalement. Ils acceptent plus aisément la médiation qui leur offre une solution facultative. Or la distinction des deux genres de conflits est souvent malaisée.

Pour obvier à cette difficulté, le Pacte de la Société

1. La Partie XIII du Traité de Versailles, relative au Travail, marque ici encore un progrès : l'article 423 stipule que « toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente partie du présent traité et des conventions ultérieurement conclues par les Membres, en vertu de ladite partie, seront soumises à l'appréciation de la Cour permanente de justice internationale ».

des Nations établit fort ingénieusement un double système de médiation et d'arbitrage obligatoires, dans le cas où les moyens diplomatiques sont impuissants à apaiser un conflit.

En fait, l'arbitrage n'est pas obligatoire ; si l'article 13 énumère des litiges « généralement susceptibles de solution arbitrale », les parties sont libres d'estimer que leur différend ne rentre pas dans cette catégorie, et de refuser l'arbitrage.

Mais alors intervient l'article 15 : il oblige les membres de la Société à porter l'affaire devant le Conseil, qui jouera le rôle de médiateur. En aucun cas un Etat ne doit commencer par se faire lui-même justice ; et même les Etats s'engagent par l'article 12 à ne pas recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois aprés la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Sur le fonctionnement de l'arbitrage international, le texte ne contient rien de précis, et ce silence a pu être interprété comme un recul sur les résultats des Conférences de La Haye ; aucune mention n'est faite de la Cour permanente créée en 1899 et perfectionnée en 1907. Il est dit simplement (art. 13) que « la Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures ». L'article 13 ajoute que « les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne recourir

à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera ».

Le Pacte s'étend beaucoup plus sur la procédure de conciliation ; c'est le Conseil de la Société des Nations qui est le premier médiateur (art. 15). Il suffit pour le saisir que l'une des parties avise du différend le Secrétaire général, « qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête ou d'un examen complets ».

Le Conseil reçoit l'exposé des Parties « avec tous faits pertinents et pièces justificatives ». Il « s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement. Si le différend n'a pas pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. »

Le même article contient une disposition qui limite malheureusement la compétence du Conseil : « Si l'une des Parties prétend, et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. » Cette formule peu précise cache une réserve admise

en faveur des Etats-Unis : elle se rattache aux discussions sur la doctrine de Monroë et sur la question de l'égalité des races soulevée par le Japon (1).

Tout rapport voté à l'unanimité par le Conseil, déduction faite, bien entendu, des voix des parties, acquiert une certaine valeur obligatoire ; c'est ce qui est exprimé en termes un peu ambigus au paragraphe 6 de l'article 15 : «... les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport ». C'est là une disposition tout à fait remarquable, car jusqu'ici la médiation ne procurait jamais que des solutions facultives pour les parties ; la formule est analogue à celle que l'article 13 employait pour les sentences arbitrales ; toutefois il n'est pas dit que les parties « s'engagent à exécuter » les conclusions du rapport.

Si l'unanimité n'est pas acquise, « les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

Le Conseil n'est pas le seul médiateur prévu : l'Assemblée peut également remplir cette fonction, soit que le Conseil se dessaisisse en sa faveur, soit que

---

1. Le Sénat américain estime que cette réserve est encore insuffisante ; sur l'initiative de M. Lodge, il a déclaré que les Etats-Unis doivent être seuls juges des questions d'ordre intérieur ainsi soustraites à la médiation du Conseil.

l'une des parties lui adresse une requête à cet effet « dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil ». L'Assemblée opère comme le Conseil, avec les mêmes pouvoirs ; mais comme il serait vain d'attendre d'elle un vote unanime, la force obligatoire est attachée à tout rapport fait par l'Assemblée « avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des Représentants des Parties. »

La compétence du Conseil et de l'Assemblée en matière de différends internationaux subsiste, d'après l'article 17, si un seul des Etats en litige est membre de la Société des Nations, et même si aucun d'eux n'en fait partie. Dans cette hypothèse, « l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles 12 à 16 s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil. »

L'article 5 du Pacte fait allusion à des commissions d'enquête, « commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers ». Il y a simplement lieu de noter que leurs membres sont désignés par le Conseil ou l'Assemblée à la *majorité* des voix.

Ce n'est pas seulement lorsqu'un différend s'élève entre deux ou plusieurs Etats que l'intervention d'une juridiction internationale est nécessaire ; une nation peut porter atteinte à l'ordre public universel sans léser spécialement aucune des autres nations, ou bien au contraire en les lésant toutes d'une façon collective. De telles violations du droit international nécessiteraient la mise en mouvement d'une sorte d'*action publique*.

La lecture du Pacte permet d'imaginer aisément quelques-uns de ces délits : telle serait, aux termes de l'article 16, une déclaration de guerre contraire aux engagements sociaux ; tels seraient les armements abusifs d'un Etat ayant accepté le plan de limitation proposé par le Conseil, — la conclusion de conventions incompatibles avec les obligations de membre de la Société, — l'abus des mandats coloniaux, etc.

Pour tous ces délits et les autres semblables, les rédacteurs du Pacte ne semblent cependant pas avoir songé à organiser une forme judiciaire de répression. Ce sera évidemment l'occasion de faire appel à la Cour de Justice internationale, lorsqu'elle sera créée ; jusque-là, le Conseil devra chercher, dans les pouvoirs qui lui sont attribués formellement ou implicitement, le moyen de juger l'Etat coupable.

C'est ainsi que l'article 16 donne au Conseil le droit d'exclure de la Société tout membre « cou-

pable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte ».

Notons également l'article 416 du Traité de Versailles, relatif à la législation du travail : « Dans le cas où l'un des membres ne prendrait pas, relativement à une recommandation ou à un projet de convention, les mesures prescrites à l'article 405, tout autre membre aura le droit d'en référer à la Cour permanente de justice internationale (1). » Ce système est tout à fait analogue à celui du droit interne, où chacun peut dénoncer à la justice l'auteur d'un délit ou d'un crime.

En dehors des organes judiciaires supérieurs de la Société des Nations, les traités de paix instituent diverses juridictions de compétence spécialisée, tels les tribunaux arbitraux mixtes pour les contrats, et les juridictions prévues pour le canal de Kiel, pour les réseaux fluviaux internationaux, etc.

Le Pacte de 1919 marque certainement un progrès dans la voie de « la paix par le droit », et l'on peut espérer voir les Etats admettre un règlement de plus en plus juridique de leurs litiges. On a remarqué, en considérant les origines du Droit romain, l'évolution constitutionnelle des Etats-Unis, et toute l'histoire du Droit international, que toujours l'arbi-

---

1. Ou au tribunal qui la remplace provisoirement en cette matière.

trage a succédé à la guerre, et la juridiction à l'arbitrage (1); souhaitons que cette observation optimiste trouve une nouvelle confirmation dans l'avenir de la Société des Nations.

III

Fonction exécutive

Dans la Société des Nations, où, contrairement à certains vœux, aucune séparation des pouvoirs n'a été établie, c'est le Conseil, déjà investi de fonctions législatives et judiciaires, qui joue en général le rôle de pouvoir exécutif.

C'est à ce titre qu'il est chargé de nombreuses missions, d'ordre administratif ou politique, résultant soit du Pacte lui-même, soit des divers traités de paix : constitution de commissions, nomination de fonctionnaires sociaux, investigations en Allemagne, etc., etc., et surtout maintien de la paix internationale. En cas de guerre ou de menace de guerre, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société (art. 11). Si une agression met en danger l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'un des

1. M. James Brown Scott, *l'Evolution d'une juridiction internationale permanente* (Paris, 1919, Pedone).

membres de la Société, le Conseil « avise aux moyens d'assurer l'exécution » de l'obligation de garantie réciproque (art. 10). De même, si un Etat recourt illégalement à la guerre, ce qui oblige tous les membres de la Société à se considérer comme attaqués par lui, « le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société » (art. 16). Ce sont bien là des actes de gouvernement.

Le Conseil est également chargé de faire exécuter les sentences arbitrales (art. 13) : « Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

Il importe de préciser quelle est, en cette matière, l'étendue des pouvoirs du Conseil. Nous retrouvons ici le principe fondamental qui empêche la Société des Nations d'exercer des droits de souveraineté soit sur ses membres, soit sur les sujets de ses membres ; ce principe restreint singulièrement l'autorité du Conseil, et nous aurons l'occasion de revenir sur ses conséquences.

On a déjà pu remarquer les expressions employées par le Pacte ; qu'il s'agisse de faire exécuter une sentence arbitrale, de sauvegarder la paix mondiale, ou même de repousser une agression, le Conseil

n'ordonne pas, il « propose des mesures », il « recommande », il « avise aux moyens ». Les pouvoirs du Conseil se trouveront donc ainsi limités même dans les cas où il peut prendre des décisions obligatoires (1), ce qui enlève à celles-ci beaucoup de leur efficacité.

Dans tous ces cas, les membres de la Société ne sont liés que par leurs engagements contractuels; aucune mesure particulière ne peut être exécutée sans une décision conforme des autorités compétentes de chaque pays.

Tout Etat possède une police, une gendarmerie prêtes à intervenir à la première injonction : la Société des Nations reste entièrement privée d'agents d'exécution.

Tout repose en définitive sur la conscience et la bonne volonté constante des membres de la Société ; même s'ils ne font rien pour entraver l'action du Conseil, il y a là tout au moins une cause de retards dangereux par eux-mêmes.

Quelques auteurs espèrent que l'avenir donnera à la Société des Nations les « pouvoirs constitution-

1. Ces cas ne sont guère qu'au nombre de trois, observe M.G. Scelle (*Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*) : « recommandation unanime pour la solution d'un conflit, *acceptée* par l'une des parties ; modification au plan de limitation des armements *acceptée* par l'Etat intéressé ; étendue du mandat *accepté* pour diriger un peuple mineur. »

nels » qui lui manquent actuellement, et fera vraiment d'elle un *sur-Etat*.

Tant que le Pacte ne sera pas modifié, le seul remède à cette situation de droit se trouvera encore dans la situation de fait. Si les grandes puissances qui composent le Conseil restent unies et prêtes à une action aussi rapide et énergique que les circonstances pourront l'exiger, il est peu probable que les petits Etats refusent d'exécuter les mesures proposées, au risque de s'attirer des représailles par leur mauvaise volonté. Mais il faut bien reconnaître que ce régime est encore celui de la force plutôt que celui du droit, quand il n'est pas simplement celui de l'impuissance.

SECONDE PARTIE

ÉTUDE THÉORIQUE DES SANCTIONS INTERNATIONALES

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE GÉNÉRALE DES SANCTIONS INTERNATIONALES

I

Définition des sanctions

La définition des termes est le préliminaire obligé de tout raisonnement; bien que l'expression de « sanction internationale » paraisse assez claire par elle-même, il n'est peut-être pas inutile de préciser les idées qu'elle renferme.

Le mot « sanction » peut être employé dans plusieurs sens; Littré le définit ainsi: « Sanction. — 1° Acte par lequel, dans un gouvernement constitutionnel, le souverain approuve une loi; approbation

sans laquelle elle ne serait point exécutoire. — 2° Approbation donnée à une chose. — 3° La peine ou la récompense qu'une loi porte, décerne pour assurer son exécution. »

C'est évidemment dans la dernière acception que nous prenons le mot « sanction » ; et nous y ajoutons « internationale » pour exprimer qu'il s'agit des rapports entre les Etats. Toutefois nous ne nous attachons qu'au sens de peine, le plus courant d'ailleurs, le besoin de récompenses internationales ne présentant aucun caractère d'urgence.

Les sanctions internationales sont donc les mesures destinées à frapper les Etats coupables d'une violation du Droit international. Elles peuvent d'ailleurs comporter autre chose qu'une simple idée de peine : en même temps qu'elles constituent un *châtiment*, elles sont souvent un *moyen de contrainte*, en vue d'amener l'Etat coupable à modifier sa conduite. Et en fait on constatera que la plupart de ces sanctions ne sont pas autre chose que des procédés de coercition internationale, dont l'histoire nous a enseigné l'usage et prouvé l'efficacité.

C'est ainsi que le blocus maritime fut plus d'une fois employé contre un Etat infidèle à ses engagements ; mais l'appareil militaire toujours coûteux qu'il exige et les inconvénients qui en résultent en font une mesure essentiellement momentanée ; le blocus est levé dès que satisfaction est obtenue. Il

joue donc à la fois le rôle d'une sanction proprement dite, et celui d'un moyen de contrainte ; les deux idées sont généralement inséparables dans le système des sanctions internationales.

II

Responsabilité des Etats

La sanction suppose à la fois la faute et la responsabilité de l'Etat.

La notion de faute en droit international est très ancienne : un Etat commet une faute lorsqu'il viole soit une règle de la coutume internationale, soit un engagenent conventionnel. Le Pacte de la Société des Nations, en proclamant l'autorité du Droit international, en créant entre les Etats de nouveaux liens contractuels, en étendant le champ d'application de la médiation et de l'arbitrage, précise la notion de faute et multiplie les cas particuliers.

Quant à la responsabilité de l'Etat, c'est une notion qui demande certaines précisions ; l'Etat est une fiction juridique : tous les délits internationaux sont en dernière analyse commis par des individus, et l'Etat n'en assume la responsabilité que dans une mesure très inégale.

Tout d'abord, l'Etat est pleinement responsable des actes de son gouvernement légitime ; en vertu

du principe de la « continuité de l'Etat », cette responsabilité survit à tous les changements de gouvernement et même de régime. Il peut au contraire y avoir doute sur le degré de responsabilité de l'Etat dans les actes des gouvernements de fait tels que les gouvernements révolutionnaires.

La responsabilité est la même quant aux actes des représentants diplomatiques, des chef militaires, des magistrats, en un mot de tous les fonctionnaires publics, à l'intérieur des frontières comme en pays étranger. Peut-être cependant autoriserait-on un Etat à se décharger de cette responsabilité s'il s'agissait de crimes ou délits de droit commun, à condition bien entendu de livrer les coupables à la justice du pays lésé ; même dans cette hypothèse, on peut estimer que l'Etat resterait tenu aux réparations matérielles, en vertu du principe de droit commun qui rend l'employeur civilement responsable de son employé.

Quant aux actes délictueux commis par de simples particuliers, il est généralement admis que l'Etat n'en est aucunement responsable (1) ; mais il le deviendrait s'il favorisait les actes incriminés ou en protégeait les auteurs. Il ne doit rien faire pour s'opposer à leur

---

1. On a cependant vu certains Etats indemniser des étrangers victimes de faits de guerre civile ; ils paraissent l'avoir fait dans un esprit d'équité et par intérêt politique, plus que par un aveu de leur responsabilité.

mise en jugement ; si les coupables se trouvent sur son propre territoire, il doit, selon les cas, accorder leur extradition ou les poursuivre devant ses tribunaux.

Dans cette question de la responsabilité de l'Etat, le Droit international se trouve en progrès réel sur le Droit interne. C'est en effet un principe traditionnel du Droit public que celui de l'irresponsabilité de la puissance publique (1) ; c'est à grand peine que la doctrine et la jurisprudence y ont fait brèche, par la distinction entre les *actes d'autorité* et les *actes de gestion* ; mais il reste qu'un Etat n'encourt aucune responsabilité à l'égard de ses nationaux, lorsqu'il agit dans l'exercice de sa souveraineté. En droit international, au contraire, bien que les auteurs y transportent la notion de souveraineté, il a toujours été admis qu'un Etat est responsable de ses actes vis-à-vis des autres Etats : c'est qu'alors il se trouve en présence de ses égaux. La seule restriction est qu'un Etat ne peut pas être cité devant un tribunal étranger ; les réparations doivent être réclamées par la voie diplomatique, même s'il s'agit non pas d'un acte politique, mais d'un délit de droit commun, de nature pénale ou civile.

1. « Le roi ne peut mal faire », dit un vieil adage anglais.

III

Les sanctions dans les traités de paix

La nécessité des sanctions n'a guère besoin d'être démontrée. Comme on l'a dit fort justement : « Un droit sans sanction ne peut être un droit efficace... L'emploi légal des moyens coercitifs est indispensable dans l'organisation juridique de la société internationale (1). »

Des sanctions doivent être à la disposition de toute autorité publique, pour assurer le respect des obligations légales ou contractuelles ; on ne concevrait pas un juge armé seulement du pouvoir de condamner, mais ne disposant d'aucune pénalité ; ses sentences seraient purement platoniques.

Le défaut capital du Droit international, défaut qui avait fait douter parfois de son existence même, était précisément de ne pas comporter de sanctions, ou plus exactement de n'être guère sanctionné que par la force, ce qui revient au même.

La nécessité des sanctions n'a pas échappé aux négociateurs des traités de paix ; un certain nombre de dispositions montrent bien qu'ils en ont admis le principe.

---

1. Pasquale Fiore, *Le Droit international codifié et sa sanction juridique* (traduction Chrétien, Paris, 1890).

« Faute d'exécution de la sentence [arbitrale] », dit l'article 13 du Pacte, « le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet. »

Article 16 : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 (1), il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société... Paragraphe 4 : Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. »

Les dispositions de l'article 16 sont applicables même aux Etats étrangers à la Société lorsque, invités à se conformer aux règles du Pacte pour la solution de leurs différends, ils s'y refusent et entrent en guerre contre un membre de la Société (art. 17). On

1. Art. 12 : interdiction de déclarer la guerre moins de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. — Art. 13 : exécution des sentences arbitrales. — Art. 15 : force obligatoire attachée à certains rapports du Conseil ou de l'Assemblée.

ne peut nier que cette disposition soit peu conforme au droit strict, puisqu'elle prétend imposer à certains Etats l'observation d'une loi qui n'a pas reçu leur adhésion ; il semble que la Société des Nations s'arroge un droit de souveraineté universelle.

L'article 18 porte qu'aucun traité ou engagement international « ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré » par le secrétariat ; refuser à une convention toute valeur obligatoire est encore une sanction, analogue à celle qui frappe, en droit interne, les contrats illicites.

Citons encore l'article 337 du Traité de Versailles : lorsqu'un Etat entreprendra sur un réseau fluvial international des travaux interdits par les conventions, la juridiction instituée à cet effet pourra « prescrire la suspension ou la suppression de ces travaux ».

Des sanctions précises ont été prévues pour obliger les Puissances centrales à exécuter les clauses des traités de paix. Tels seraient, pour ne citer que le Traité de Versailles, la prolongation de l'occupation sur la rive gauche du Rhin, ou son rétablissement après les délais d'évacuation (art. 430). Dans le même ordre d'idées, le traité autorise (Partie VIII, annexe II, § 18), au cas où l'Allemagne manquerait à ses engagements, « des actes de prohibitions et de représailles économiques et financières, et, en général, telles autres mesures que les Gouvernements

respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ». Enfin, les diverses obligations mises à la charge de l'Allemagne à titre de réparations, les sanctions personnelles prévues contre les individus, si haut placés fussent-ils, coupables d'avoir transgressé les lois de la guerre, et contre Guillaume II, constituent des précédents de la plus haute importance.

Des dispositions analogues figurent dans les autres traités de paix:

Ces citations prouvent que le Pacte des Nations et les divers traités admettent sans doute possible le principe des sanctions internationales, mais elles montrent également qu'ils ne les ont pas organisées en système méthodique. Les mesures prévues contre un Etat en faute ne sont presque toujours indiquées que d'une façon très générale ; le projet de société des nations élaboré en Italie, les conclusions adoptées en 1918 par la Commission ministérielle française étaient beaucoup plus explicites.

Force est donc, pour les esprits que préoccupe ce problème des sanctions, d'en construire la théorie presque de toutes pièces Parmi les mesures qu'ils proposent, les unes sont empruntées aux précédents historiques, d'autres découlent des principes généraux du droit ; d'autres enfin sont tirées de leur imagination, et leur possibilité comme leur valeur résultent des conditions actuelles de la vie internationale.

IV

Les anciennes sanctions du Droit des gens

Un Etat lésé dans ses droits n'a eu jusqu'à ce jour d'autre recours que de se faire lui-même justice ; c'était là pour le Droit international une sanction aussi aléatoire que le duel judiciaire du moyen âge.

En dépit de protestations de plus en plus nombreuses, la guerre constituait pour les Etats un droit absolu. Elle n'était d'ailleurs que la solution extrême des conflits internationaux : en dehors du recours aux armes, devant lequel ils hésitaient souvent, les Etats trouvaient dans la pratique internationale un ensemble de voies de fait qui leur permettaient de soutenir leur bon droit sans effusion de sang. Il est vrai que ces procédés n'étaient, en dernière analyse, qu'un recours indirect à la force, car leur efficacité dépendait toujours de la puissance respective des nations en présence.

Ces voies de fait portaient le nom de « rétorsion » ou de « représailles ». Les deux termes sont fréquemment confondus en pratique, et à vrai dire les distinctions proposées par les auteurs ne concordent pas toujours entre elles.

La rétorsion, au sens étymologique du mot (1),

1. *Rétorsion*, suivant Littré, vient de *retorsum*, supin de *retorquere*, origine des deux mots français *rétorquer* et *retordre*.

est le fait de répondre à l'adversaire par les procédés dont il a donné l'exemple ; le principe en est exprimé par l'antique adage : « Patere quam ipse fecisti legem » (1). Si un Etat frappe les étrangers d'un impôt spécial, les autres Etats agiront de même : c'est une mesure de rétorsion.

Cependant on ne qualifierait pas ainsi des faits aussi graves que le serait par exemple l'arrestation d'otages. D'où un second caractère spécifique de la rétorsion, qui est de ne pas comporter d'actes contraires au droit strict (2).

Les représailles sont au contraire des voies de fait particulièrement violentes, et sans correspondance nécessaire avec les actes auxquels elles répondent ; elles constituent par elles-mêmes une violation du droit et frappent généralement un Etat dans la personne et les biens de ses ressortissants, qui sont comme ses otages naturels en pays étranger. De formes extrêmement variées, les représailles se divisent en représailles négatives (tel le refus d'exécuter une convention) et positives (séquestres, arrestations, expulsions, etc.). Elles peuvent avoir

1. « Subis la loi que toi-même as faite », traduction latine d'une pensée de Pittacus de Mytilène.

2. Voir M. André Weiss, dans son cours professé à la Faculté de Droit de Paris ; Bonfils, *Cours de Droit international public*, etc. Blüntschli fait une distinction différente, mais dans le même ordre d'idées : la rétorsion répondrait aux mesures contraires à la simple équité, les représailles aux actes injustes, illicites.

un caractère plus ou moins inhumain, et l'histoire en cite qui sont absolument barbares ; elles ne trouvent en effet de limite que dans la conscience des gouvernements, ou leur crainte de provoquer à leur tour des mesures de rigueur ; car il arrive souvent que les représailles se croisent en s'aggravant chaque fois, comme on voit dans une dispute les soufflets répondre aux injures, et les coups aux soufflets.

Parmi les moyens de coercition les plus sérieux autorisés par la pratique du Droit international figurent *l'embargo* et le *blocus pacifique*. L'embargo est la mise sous séquestre des navires et des cargaisons appartenant à l'adversaire et qu'un Etat trouve dans ses ports ; le blocus pacifique consiste à mettre obstacle par la force à son commerce maritime avec les autres nations.

V

La Société des Nations et les anciennes sanctions du Droit des gens

La Société des Nations, telle que le Pacte de 1919 l'a créée, n'aura pas pour effet immédiat de supprimer les guerres ; mais nous verrons comment elle en pourra restreindre le nombre et modifier la nature et la conduite.

Dans l'ensemble des mesures de rétorsion et de représailles jusqu'ici pratiquées, la Société des Nations trouvera un choix de sanctions aussi variées qu'efficaces. Bien entendu, les progrès de la civilisation morale — souvent peu apparents, mais pourtant réels — lui interdiront l'usage de tous procédés inhumains. Ce sera pour les théoriciens l'occasion de longues discussions, tant les appréciations peuvent être contradictoires en cette matière. Certains condamnent comme contraire au droit toute atteinte à la personne ou aux intérêts privés des étrangers ; d'autres excusent jusqu'aux représailles les plus cruelles, si elles leurs paraissent le seul moyen de mettre à la raison un ennemi barbare.

Nous étudierons plus loin dans leur détail les mesures dont l'emploi peut être proposé.

Ce qu'il est intéressant de faire ressortir, c'est que, par la constitution même de la Société des Nations, ces mesures, jusqu'ici simples voies de fait, auront désormais un caractère vraiment juridique. Ce ne sera plus l'Etat lésé se faisant justice ; l'action émanera de l'ensemble des nations, exprimant par leur accord même le langage du droit. Visant à la justice et non à la vengeance, la Société des Nations pourra choisir la sanction la plus efficace et la plus appropriée, la doser exactement, et l'appliquer de sang-froid à l'Etat coupable.

En dehors de ce caractère juridique tout nouveau,

les sanctions acquéreront une efficacité inconnue jusqu'ici.

Telle mesure, comme le refus de fournir du charbon à un Etat pauvre en gisements houillers, qui pourrait être inopérante entre les mains d'un Etat isolé, deviendra irrésistible si la presque totalité des nations s'y associe. Cette accroissement d'efficacité sera plus sensible encore pour les opérations militaires : si les membres de la Société des Nations observent leurs engagements et déclarent la guerre à l'auteur de toute agression contre l'un d'entre eux, aucun Etat ne sera matériellement capable de résister à cette coalition universelle.

Tel est le double effet que produira sur le système des anciennes sanctions la création d'une Société des Nations. Ce n'est pas tout : à côté d'elles d'autres sanctions vont apparaître, auxquelles il n'eût pas été jusqu'ici possible de recourir.

VI

Les nouvelles sanctions

La Société des Nations, dont le rôle est dès maintenant fort important, est destinée aux yeux de ses fondateurs à voir ce rôle s'accroître encore dans tous les domaines de l'activité internationale. Elle étendra peu à peu — du moins le souhaitent-ils — son

contrôle et son action, non seulement sur les relations politiques, mais aussi sur les rapports commerciaux, financiers, sociaux et autres de ses membres.

En même temps la Société des Nations tend à grouper l'ensemble des peuples civilisés.

On peut donc prévoir un moment où l'exclusion de la Société des Nations — une des sanctions le mieux précisées dans le Pacte — équivaudrait pour l'Etat qui l'encourrait à un véritable arrêt de mort. Sans doute ce résultat ne sera-t-il pas atteint, s'il doit l'être un jour, avant longtemps, puisque de nombreux Etats demeurent en dehors de la Société des Nations. Il n'en reste pas moins que celle-ci, par le seul fait de sa constitution, fait naître de nouvelles sanctions internationales.

On peut d'ailleurs en concevoir d'autres que l'exclusion. Dans ses droits éminents sur les anciennes colonies allemandes, dans ses pouvoirs plus directs sur certains territoires comme la Ville libre de Dantzig ou le Bassin de la Sarre, la Société des Nations trouverait divers moyens d'action contre des Etats en faute : tels seraient notamment le retrait des mandat coloniaux, ou l'interdiction des relations économiques avec un territoire administré par la Société. De telles sanctions auraient tout au moins l'avantage de ne pas exiger l'adhésion des divers gouvernements, puisque la Société ne ferait appel qu'aux pouvoirs qui lui appartiennent en propre.

CHAPITRE II

ÉTUDE DÉTAILLÉE DES SANCTIONS

I

Classification des Sanctions

Les auteurs qui étudient le problème des sanctions internationales se bornent souvent à énumérer, sans chercher un classement logique, les mesures dont ils préconisent l'emploi.

Le projet italien de société des nations, dans son article 29, rangeait par ordre de gravité croissante les « formes principales de sanction » (1).

Le projet de déclaration, adopté en 1916 par un certain nombre de membres du Comité national d'Etudes politiques et sociales, réunis sous la présidence de M. Léon Bourgeois, distinguait les mesures d'ordre économique et l'action militaire (2).

---

1. Voir G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*, page 320, en note.

2. Léon Bourgeois, *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations* (Paris, 1919, Fasquelle), annexe A, page 197.

Poussant plus loin l'analyse dans un discours prononcé le 28 septembre 1917, à la première réunion de la Commission ministérielle pour l'organisation d'une société des nations, M. Léon Bourgeois envisageait trois ordres de sanctions : économiques, diplomatiques et militaires (1).

Le document le plus détaillé est le rapport de cette commission, daté du 8 juin 1918 (2) ; il contient une étude très complète du problème des sanctions ; l'importance en est soulignée par l'étendue des développements qui lui sont consacrés, et qui occupent presque la moitié de ce rapport. En dehors des sanctions militaires, pour lesquelles elle prévoit l'organisation d'une force internationale et la création d'un service permanent d'état-major, la commission distingue trois genres de sanctions applicables : les sanctions diplomatiques, juridiques et économiques.

Le critérium de cette distinction n'est pas indiqué ; la commission paraît s'être attachée surtout au mode d'application des sanctions, à la procédure d'exécution, tout en tenant compte, pour la qualification de « juridiques » attribuée à certaines d'entre elles, de leurs rapports avec les procédés du droit interne. Si remarquable dans son esprit et dans ses conclusions que soit le travail de la commission, il est permis de

1. Léon Bourgeois, même ouvrage, page 43.
2. Inséré en annexe dans les ouvrage déjà cités de MM. G. Scelle et L. Bourgeois.

constater que son classement des sanctions soulève quelques objections. Des mesures présentant une grande analogie se trouvent rangées dans des catégories différentes ; ainsi l'interdiction des relations commerciales avec les sujets de l'Etat en faute serait une sanction juridique, et le blocus une sanction économique ; de même on trouve parmi les sanctions juridiques « la saisie et la mise sous séquestre des biens meubles ou immeubles », et parmi les sanctions économiques l'embargo, « c'est-à-dire la saisie et la mise sous séquestre provisoire ... des navires et des cargaisons appartenant à l'Etat coupable et à ses nationaux ».

A vrai dire, ce sont là des détails peu importants ; toute classification prête par quelque côté à la critique, et si nous avons relevé quelque imperfection logique dans celle de la commission, c'est pour nous excuser si nous n'évitons pas le même écueil.

Il semble possible de chercher la base d'un classement dans le contenu même des mesures de sanction, en d'autres termes dans la nature des droits ou des intérêts auxquels elles portent atteinte.

Nous proposerons donc, dans les développements qui sont suivre, d'appeler :

Sanctions morales, celles qui frappent un Etat dans son honneur, sa considération internationale, pourrait-on dire, ou dans son activité intellectuelle et sociale ;

Sanctions politiques, celles qui l'atteignent dans l'exercice de ses droits souverains, ou dans la personne physique de ses ressortissants ;

Sanctions économiques, celles qui touchent aux relations commerciales, industrielles, financières, ou qui s'appliquent aux biens et aux intérêts pécuniaires d'un Etat ou de ses nationaux.

Nous ferons d'ailleurs une place distincte, en tête de notre étude, à certaines sanctions qui présentent un caractère plus direct de répression, et procèdent des principes du droit commun sur la responsabilité civile ou pénale : nous leur réserverons le nom de *sanctions juridiques*.

Enfin nous mettrons également à part les *sanctions militaires*, en raison de leur gravité particulière et parce qu'elles devraient ressortir tout à la fois aux différents ordres de sanctions morales, politiques et économiques. Les sanctions militaires se définissent d'elles-mêmes : elles constituent le recours direct à la force, l'intervention armée, la guerre en un mot.

Une telle classification vise surtout à la commodité de l'exposition, et ne peut prétendre à une parfaite rigueur logique. Les distinctions ne sont jamais aussi tranchées dans la pratique que dans la théorie, et telle mesure peut être aussi bien économique que politique ou morale, et réciproquement; de même l'occupation, le blocus, qui seront respectivement rangés parmi les sanctions politiques et écono-

miques, impliquent le concours de la force armée; on pourrait donc y voir des sanctions militaires.

Ajoutons que notre énumération n'aura rien de limitatif, car la diversité des sanctions possibles est très grande; l'imagination peut en cette matière se donner libre cours, et bien souvent les circonstances viendront suggérer des mesures aussi efficaces qu'imprévues (1).

II

Sanctions juridiques

a) Au premier rang des sanctions juridiques figurent les *sanctions personnelles* contre l'auteur responsable d'un délit international, avec les pénalités corporelles ou pécuniaires qu'elles impliquent (2). Il semble qu'aucune discussion ne soit possible sur un

1. La question que nous abordons ayant été déjà souvent traitée, il est peu de sanctions inédites parmi celles que nous proposons. La plupart sont empruntées aux divers traités de paix, aux projets français et italien, aux discours de M. Léon Bourgeois, aux « suggestions » du Général Smuts, et à quelques auteurs comme P. Fiore, Bonfils, G. Scelle, Maxime Leroy, Edgard Milhaud, etc.

2. En sa qualité de jurisconsulte du ministère des Affaires étrangères, M. André Weiss avait, pendant la guerre, réclamé des châtiments corporels pour sanctionner les infractions au Droit international. Cette thèse a été pleinement adoptée, et les traités de paix contiennent des clauses relatives à la mise en jugement des auteurs de crimes ou délits commis en violation des lois de la guerre; mais la suite des événements a restreint d'une façon singulièrement regrettable la portée de ces clauses.

principe aussi conforme au bon sens ; et de fait on réprime depuis longtemps certains délits d'ordre international commis par de simples particuliers (1). Mais on répugne à admettre la responsabilité personnelle des chefs d'Etat et des membres de gouvernements. Il est de règle qu'un souverain, qu'un agent diplomatique ne peuvent pas être cités devant un tribunal étranger ; et lorsqu'on reconnaît, par les moyens diplomatiques, qu'un Etat a commis une faute, on ne cherche pas en général à percer cette fiction juridique et à dégager la culpabilité propre des auteurs de l'acte illicite. Comme on l'a dit avec raison, « la métaphysique politique voile sous des notions faussement collectives les actes individuels des gouvernants (2) ». Une évolution paraît heureusement se produire, tout à l'avantage du droit et de la morale ; l'article 227 du Traité de Versailles, mettant en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, en est un témoignage significatif. (3)

Une question souvent embarrassante est celle du tribunal compétent pour juger les coupables ; il semble hors de doute que désormais les juridictions

---

1. Le Code pénal français punit notamment les injures adressées aux souverains étrangers.

2. Conférence de M. Maxime Leroy au Collège libre des Sciences sociales, le 28 février 1918 (Dans *Vers la Société des Nations*, p. 141. Paris, 1919, Giard et Brière).

3. Cette disposition paraît malheureusement destinée à rester lettre morte.

de la Société des Nations pourront se déclarer compétentes à l'égard des auteurs personnels de délits internationaux, comme à l'égard des Etats eux-mêmes.

Sans aller jusqu'aux pénalités corporelles proprement dites, les Etats peuvent interdire à tel ou tel sujet étranger dont ils ont à se plaindre l'accès de leur territoire, l'occupation d'un poste diplomatique ou consulaire, etc.

b) Rien n'empêche de concevoir l'extension aux Nations elles-mêmes de certaines sanctions du droit commun. Il ne saurait évidemment être question de châtiments corporels, auxquels s'opposerait l'esprit moderne, mais le droit international admet une transposition des amendes, des dommages-intérêts, des nullités d'actes illicites.

Les *amendes* ont toujours été connues sous la forme spéciale des indemnités de guerre ; on les a fort critiquées, mais pourquoi ne seraient-elles pas légitimes si elles consacrent, non pas le triomphe de la force, mais le rétablissement du droit ? Les amendes pourraient servir, dans la Société des Nations, à alimenter le budget commun, ou à favoriser des œuvres d'intérêt général.

c) Aux dommages-intérêts correspondent en Droit international les « réparations » ; elles sont de diverses natures. En premier lieu figurent les *réparations matérielles*, consistant soit dans la restitution d'un

territoire usurpé ou d'un objet dérobé, soit dans la destruction de travaux interdits: fortifications, travaux entravant l'usage international des cours d'eau (1), soit dans le rétablissement d'un état de choses détruit.

d) Viennent ensuite les *réparations pécuniaires* ou indemnités, versées à l'Etat ou au particulier lésé. Le principe en avait été admis notamment par la convention sur les lois et coutumes de la guerre (art. 3), signée à La Haye le 18 octobre 1907 ; les derniers traités de paix en font une remarquable application.

Les indemnités peuvent être payées sous la forme indirecte de prestations en nature — de livraisons de matières premières, par exemple — de façon à éviter le trouble produit par les grands mouvements de fonds entre les nations. C'est ainsi que l'Allemagne doit fournir à la France du charbon, des produits chimiques, etc.

e) Il y a enfin les *réparations morales*, auxquelles le Droit international donne le nom de « satisfaction », et qui reçoivent diverses formes : déclarations publiques, excuses diplomatiques, désaveu d'agents fautifs, sanctions prises ou poursuites judiciaires engagées contre eux.

f) La *nullité* est la sanction des actes contraires au droit. Ainsi l'article 18 du Pacte de la Société

---

1. Article 337 du Traité de Versailles.

des Nations déclare qu'aucun traité ou engagement international « ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré ». Seraient également frappées de nullité les obligations incompatibles avec le Pacte, contractées en violation de l'article 20.

III

Sanctions morales

a) Le Droit international pratique depuis longtemps une sanction morale, de caractère souvent platonique, il est vrai, sous forme d'*avertissements*, de *représentations diplomatiques*. On voit fréquemment, surtout dans les pays les moins avancés en civilisation, le corps diplomatique se livrer à des manifestations collectives, pour protester contre la politique extérieure ou même intérieure du gouvernement local.

b) Un usage en faveur croissante est l'*appel à l'opinion publique*, par le moyen d'une déclaration officielle des gouvernements ou d'un « communiqué » à la presse. C'est ainsi que l'article 15 du Pacte de la Société des Nations prévoit, en cas de différend international, la publication des faits de la cause, des pièces justificatives, des conclusions du Conseil. C'est là reconnaître l'influence grandissante de l'opinion, assez forte dans la plupart des nations pour

dicter la conduite des gouvernements. L'Allemagne elle-même a rendu hommage à cette puissance, lorsqu'elle a, pendant la guerre, organisé une propagande très active dans les pays neutres, et s'est efforcée de trouver une justification à certains actes dont elle avait d'abord avoué le caractère illicite, comme la violation de la neutralité belge.

L'appel à l'opinion en faveur du droit violé ne vise pas seulement les peuples étrangers au conflit ; il tente également d'atteindre, par-dessus le gouvernement en faute, la conscience nationale.

Il ne faut pas exagérer la valeur de cette sanction morale, car si l'opinion est puissante, elle se laisse en revanche facilement égarer ; par d'habiles campagnes de presse, un gouvernement peut fort bien détruire, surtout dans son propre pays, l'effet d'un verdict international.

c) C'est encore une sanction morale, mais frappant, celle-ci, les sujets de l'Etat coupable, que leur *exclusion des associations* savantes, religieuses, littéraires, artistiques, sociales, sportives même, ou des manifestations internationales de toute nature. L'efficacité de cette sanction est encore accrue quand elle résulte, non d'une décision gouvernementale, mais d'une initiative spontanée des particuliers, comme cela s'est vu au cours de la guerre ; elle atteint l'élite de la nation coupable et peut lui ouvrir les yeux.

d) On pourrait s'étonner de voir ranger, parmi les

sanctions simplement morales, *l'exclusion de la Société des Nations*, prévue par l'article 16 du Pacte, Beaucoup d'auteurs y voient la sanction totale, se plaçant par sa gravité immédiatement au-dessous de la guerre, et rendant la vie impossible à la nation frappée.

Il ne semble pas que l'effet de cette exclusion doive être de longtemps aussi capital. Le Pacte ne précise aucune des conséquences qu'elle entraînerait, et ne marque nullement qu'elle impliquerait la rupture des relations politiques ou économiques avec les membres de la Société. La conclusion paraît donc s'imposer que la nation exclue se trouvera dans la situation des nations étrangères à la Société, lesquelles n'encourent de ce fait aucune déchéance. Elle sera seulement privée des avantages résultant du Pacte, c'est-à-dire à peu près uniquement de la protection contre les agressions ; mais rien ne lui interdirait de conclure des alliances défensives, si sa propre puissance ne suffisait pas à la garantir.

Ce n'est que le jour où la Société des Nations engloberait l'univers civilisé et commanderait toute l'activité internationale que l'exclusion serait une sanction vraiment effective et redoutable. Elle équivaudrait alors à « l'interdit » qu'au moyen âge la Papauté pouvait prononcer contre un peuple de la chrétienté, le privant ainsi de tous rapports avec les autres peuples.

e) L'article premier du Pacte, dans son alinéa final, fait entrevoir une sanction d'un ordre inverse, *l'interdiction de sortir de la Société des Nations* : « Tout membre de la Société, » porte-t-il, « peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte ». Ainsi donc l'Etat qui voudrait quitter la Société sans remplir ses engagements y serait maintenu de force. On ne voit pas très bien comment jouerait en pratique une telle sanction, car la Société des Nations ne peut vivre que soutenue par le consentement permanent et la bonne volonté continue de ses membres. En outre, ce texte paraît mal s'accorder avec la disposition finale de l'article 16 citée plus haut : si un Etat manque aux obligations du Pacte, on ne peut en même temps le contraindre à demeurer dans la Société et l'en exclure !

IV

Sanctions politiques

a) Le Pacte de la Société des Nations confère aux Etats associés certains avantages dont la privation constituerait une sanction politique. Ainsi pourrait être infligée à un Etat coupable la *suspension de*

la garantie d'intégrité territoriale et d'indépendance stipulée à l'article 10.

b) Dans le même ordre d'idées, on peut envisager un *retrait des mandats coloniaux* ; à vrai dire, l'article 22 qui les institue ne prévoit pas cette mesure, mais le droit de révocation paraît inséparable de la notion juridique du mandat.

c) Les auteurs proposent souvent comme sanction la *suspension des traités d'établissement* ; on nomme ainsi les traités relatifs à la condition des étrangers. Cette suspension comporterait des degrés divers : interdiction d'exercer certaines professions, refus d'accès aux tribunaux, défense de pénétrer sur le territoire ou d'y séjourner, expulsion, arrestation, internement dans des camps de concentration, etc... De telles mesures sont extrêmement graves et risquent d'être taxées d'injustice et de cruauté, comme d'ailleurs toutes celles qui frappent les particuliers ; il conviendrait de n'y recourir que dans des cas très limités, notamment en réponse à des mesures semblables.

d) On pourrait de même suspendre, d'une façon plus ou moins générale, les traités qu'on appelle *traités politiques* ; ce sont notamment les traités d'alliance, de garantie, les conventions relatives au service militaire, à la nationalité, à des servitudes internationales, à des zones d'influence. On peut encore refuser à un Etat l' « exequatur » de ses juge-

ments, s'opposer aux extraditions qu'il réclame, etc.

e) Plus grave dans ses conséquences est la *rupture des relations diplomatiques et consulaires* qui prive un Etat de tout moyen de participer à la vie internationale ; c'est d'ailleurs là une sanction dont les effets sont non seulement politiques, mais également économiques, bien qu'on ait parfois vu les rapports commerciaux survivre à la rupture des relations diplomatiques (1).

f) L'*intervention* consiste en une immixtion dans les affaires intérieures d'une nation, à qui on impose un changement de régime, de gouvernement ou de législation. Elle est tout à fait contraire à la théorie de l'indépendance des Etats souverains, et tous les auteurs modernes proclament le « principe de non-intervention » ; mais c'est là une de ces règles qui ne sont guère confirmées que par leurs exceptions ; il est très difficile d'en obtenir le respect en faveur des Etats faibles, et l'histoire abonde en exemples d'interventions.

L'intervention ne doit pas être arbitraire ; elle ne se justifie que si elle est imposée par un souci d'humanité ou la nécessité de faire respecter le droit.

L'article 69 du Traité de Saint-Germain, en plaçant la protection des minorités de race, de religion

---

1. Telle serait, d'après les plus récentes décisions, la politique suivie par les Etats de l'Entente à l'égard du Gouvernement des Soviets en Russie.

ou de langue en Autriche sous la garantie de la Société des Nations, donne à celle-ci un droit d'intervention dans la législation intérieure de ce pays. On peut en dire autant du Traité de Neuilly.

Les traités de paix permettent d'envisager une autre hypothèse de véritable intervention : le Conseil d'administration du Bureau international du travail est autorisé (1) à recevoir les réclamations adressées contre leur gouvernement, au sujet de l'exécution des conventions de travail, par les organisations professionnelles ouvrières ou patronales ; il peut transmettre ces réclamations au gouvernement mis en cause, lui demander des explications, et, s'il n'obtient pas satisfaction, « rendre publiques la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite ». Il y a là une singulière atteinte à l'autorité intérieure des gouvernements.

Rappelons aussi le veto que l'Entente a récemment opposé au rétablissement de la dynastie des Habsbourg sur le trône de Hongrie.

g) L'*occupation* d'une partie du territoire par des forces armées étrangères est une des plus anciennes sanctions du Droit des gens ; elle relève de l'idée de gage, en même temps qu'elle constitue une peine ; elle entraîne ordinairement une restriction de l'auto-

1. Art. 409 et 410 du Traité de Versailles, art. 354 et 355 du Traité de Saint-Germain, etc.

rité administrative de l'Etat sur la région occupée, et lui impose des charges pécuniaires.

Le Traité de Versailles (art. 428 à 432) fait de l'occupation temporaire de la rive gauche du Rhin une garantie d'exécution ; cette occupation pourra être prolongée ou rétablie si l'Allemagne ne satisfait pas à ses obligations.

h) La souveraineté d'un Etat peut encore être restreinte par l'institution de véritables *servitudes politiques*, au sens où le terme de servitude est pris en Droit civil. C'en est certainement une que ce droit d'investigation que le Conseil de la Société des Nations possède en Allemagne pour contrôler l'exécution de certaines clauses (art. 213 du Traité de Versailles). De même l'article 200 donne aux appareils d'aéronautique alliés le droit de survoler le territoire allemand et d'y atterrir, tant que durera l'occupation de la rive gauche du Rhin.

On pourrait, dans le même ordre d'idées, obliger un Etat à laisser traverser son territoire par des forces armées, lui interdire de fortifier certains points, etc.

i) Le *désarmement* partiel ou total pourra être à juste titre imposé à un Etat dont les agissements troubleraient la paix du monde. C'est l'une des sanctions appliquées aux Puissances centrales, coupables d'avoir déchaîné la guerre en 1914.

En général, on laisse à l'Etat désarmé un minimum

de forces nécessaire au maintien de l'ordre intérieur ; mais on lui retire les moyens de guerre les plus puissants : artillerie lourde, avions, chars d'assaut, etc.

j) Lorsqu'un Etat coupable aura vu, par le jeu des sanctions qui précèdent, son gouvernement renversé, sa législation modifiée, son territoire envahi, ses pouvoirs restreints, sa puissance militaire anéantie, il lui restera bien peu de son indépendance souveraine.

Peut-on aller plus loin ? Peut-on lui enlever les derniers vestiges de sa souveraineté, lui imposer un protectorat, annexer ou démembrer son territoire ? Est-il possible, en un mot, de concevoir pour les Etats cette *peine de mort* qui est pour les individus la sanction suprême ? Cette question ne se posait pas autrefois ; les cessions de territoire étaient la rançon ordinaire de la défaite, et de nombreux Etats ont disparu violemment de la carte du monde. Mais l'esprit juridique est aujourd'hui plus exigeant.

Les nations, comme les individus, possèdent le droit de légitime défense, et ce droit n'a d'autres limites que celles de la nécessité qu'il invoque. Il a fallu toute l'intransigeance de certains opposants politiques pour protester, en 1830, contre la destruction de l'Etat barbaresque d'Alger. L'Etat n'a droit au respect que s'il poursuit des buts légitimes; une nation de pirates serait légitimement détruite ;

devrait-on ménager un Etat qui ne serait plus qu'un foyer d'intrigues contre la paix du monde ou l'ordre social des autres peuples ?

En dehors de ces cas extrêmes, la conscience moderne, respectueuse du « principe des nationalités », du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », répugnerait à soumettre de force un Etat ou une partie de sa population à une domination étrangère, fût-ce à titre de sanction. Les annexions violentes sont presque unanimement condamnées.

Mais un simple démembrement politique ne soulèverait pas nécessairement les mêmes objections, puisqu'il ne porterait pas atteinte à l'indépendance nationale des individus. Il existe presque partout, au sein des nations, des groupes plus ou moins hétérogènes qui eussent fort bien pu constituer des Etats distincts, si le cours des événements historiques avait été différent ; les tendances séparatistes sont parfois puissantes et se donneraient libre cours, si elles n'étaient pas comprimées précisément par l'existence de l'Etat. Entre telle nationalité dont le droit à l'existence est reconnu, et telle autre qui se le voit dénier, la différence n'est pas toujours sensible (1).

On ne blesse donc en rien le Droit international

1. En se plaçant à un point de vue purement théorique, on peut se demander en vertu de quel principe l'indépendance accordée aux Tchèques est refusée aux Irlandais.

lorsqu'on opère le démembrement d'un Etat en proclamant indépendantes des nationalités qui prennent conscience d'elles-mêmes, ou en autorisant, sous réserve d'une consultation populaire, le rattachement d'une partie de son territoire à un Etat voisin. C'est à une sanction qu'on a appliquée très justement à l'Allemagne et à l'ancienne Autriche-Hongrie (1).

Allant plus loin, nous admettrons qu'il est également légitime d'imposer un morcellement politique même contraire au vœu des populations, s'il est indispensable pour la sécurité de certains Etats directement menacés. Les traités de paix ne font pas autre chose lorsqu'ils interdisent à l'Autriche de se réunir à l'Allemagne sans l'assentiment de la Société des Nations, ou qu'ils érigent la ville de Dantzig en Etat libre (2). Le droit des peuples à se gouverner librement est suffisamment sauvegardé par l'indépendance reconnue aux populations séparées.

k) Les mêmes objections ne peuvent pas être opposées au *démembrement du domaine colonial*. A moins d'une occupation très ancienne ou de circonstances particulières, les colonies ne peuvent pas être assimilées à une partie intégrante du territoire national ; elles sont en général peuplées de races

1. Il eût même été permis, selon nous, d'exiger le démembrement intégral de l'Allemagne, dont l'unité nationale est récente, et en grande partie l'œuvre de la force ; beaucoup y voyaient la plus sûre garantie de la paix future.

2. Autre argument à l'appui de la remarque précédente.

auxquelles il importe peu d'obéir à tel ou tel Etat civilisé;elles constituent donc surtout un domaine d'exploitation. Les traités de paix ont bien souvent dans l'histoire enregistré des cessions de colonies. Les traités de Versailles et de Saint-Germain enlèvent de même aux Puissances centrales toutes leurs possessions extérieures ; une particularité de cette mesure de rigueur est qu'elle fut en partie motivée par la conduite inhumaine du gouvernement allemand à l'égard des populations indigènes. Pour éviter l'apparence d'annexions violentes, les colonies allemandes sont transférées à la Société des Nations, et administrées au nom de celle-ci par certains Etats plus ou moins largement mandatés. Il y a là un effort très net pour donner un caractère juridique de sanction pénale à une ancienne pratique du Droit des gens.

V

Sanctions économiques

a) Les *mesures douanières* sont les plus bénignes des sanctions économiques ; elles consistent à frapper de droits plus ou moins lourds les produits d'un pays ; elles ont toujours constitué l'une des pratiques de rétorsion les plus courantes. Les conventions internationales s'opposent parfois à l'établis-

sement de tarifs douaniers spécialement dirigés contre une nation ; mais rien n'empêcherait de décider, à titre de sanction, la suspension de ces conventions.

b) On peut de même envisager la *suspension des traités de commerce*, qui déterminent les conditions des échanges et des transactions commerciales et contiennent souvent certaines faveurs spéciales, — ou encore la *suspension des conventions postales*, *télégraphiques*, *téléphoniques*.

c) Sont également susceptibles d'être suspendues les *conventions relatives aux transports par terre ou par eau*, accordant diverses facilités de transit ; cette mesure peut aller jusqu'à *l'interdiction des transports* sur les réseaux ferrés ou fluviaux ouverts au trafic international.

d) La *fermeture des ports* aux navires de commerce d'une nation est une mesure analogue ; on peut sans aller aussi loin priver cette nation de certains avantages dont elle jouirait spécialement (quais, entrepôts, réduction de tarifs, etc.).

e) L'accès des territoires étrangers peut être interdit aux produits agricoles ou industriels d'un pays ; c'est le *boycottage* (1), capable, s'il est assez général, de ruiner rapidement le commerce ou l'industrie d'un Etat gros exportateur. Tel était le but visé par Napoléon Ier, lorsqu'il proclamait contre l'Angleterre le « blocus continental ».

1. Du verbe anglais « to boycott », mettre en interdit.

f) La mesure inverse du boycottage est la *prohibition des exportations* à destination de l'Etat visé ; elle peut être plus ou moins générale et très exactement nuancée : suivant la nature de ses besoins on refusera à un Etat soit des matières premières, soit des denrées alimentaires, soit des objets manufacturés. Des mesures de ce genre furent adoptées pendant la guerre par les Alliés à l'égard de certains Etats neutres, pour les empêcher de ravitailler les Puissances centrales.

g) A coté de ces mesures qui intéressent le commerce international se placent des mesures financières de formes très diverses : *refus d'acquitter des dettes*, *de fournir des subsides*, *d'ouvrir un crédit* à l'Etat en faute ; *opposition à l'émission de ses emprunts extérieurs ; exclusion de ses valeurs de la cote officielle des bourses étrangères* (par refus d'admission ou retrait d'une autorisation antérieure) ; *saisie-arrêt sur les créances publiques ou privées*(1). Tous ces procédés seraient des plus efficaces contre un pays souffrant de besoins financiers. On pourrait encore suspendre à son détriment les *conventions monétaires*, ou *refuser son papier-monnaie*;

h) Les nationaux de l'Etat coupable seraient plus

1. C'est ainsi que les traités de paix de 1919 interdisent le règlement direct des créances appartenant aux ressortissants des Puissances centrales ; les sommes ainsi exigibles viennent en compensation des dettes publiques ou privées de ces Puissances.

directement atteints dans leurs droits par la *suspension des conventions protégeant la propriété littéraire, artistique ou industrielle ;* ces conventions ont pour but de réprimer en pays étranger les contrefaçons ou les reproductions non autorisées.

i) Au cours de la dernière guerre, la plupart des Etats ont édicté la *prohibition des relations commerciales*, et même *de toutes conventions d'intérêt privé* entre leurs nationaux et les sujets ennemis. Pareille interdiction est susceptible d'être renouvelée, à titre de sanction économique,englobant plusieurs mesures précédemment énumérées. Elle peut aller jusqu'à la *résiliation des contrats* en cours entre les particuliers.

j) Les précédents historiques suggèrent tout un ensemble de mesures pouvant frapper les biens possédés en pays étranger par un Etat ou ses ressortissants.

La moins grave est la *réquisition* qui porte soit sur l'usage, soit sur la propriété même des choses, mais implique l'idée d'une indemnité. La réquisition des navires recevait naguère le nom particulier d'*angarie;* c'est une mesure de ce genre que le Portugal, encore neutre, appliqua aux navires allemands stationnés dans ses ports, comme sanction des torpillages illicites de bâtiments de commerce ; l'Allemagne en prit prétexte pour lui déclarer la guerre.

k) La saisie et la mise sous séquestre des biens

meubles ou immeubles ne préjugent pas nécessairement de leur destination ultérieure ; seule l'administration en est retirée aux propriétaires. Ces mesures suivent fréquemment l'ouverture des hostilités ; elles ont plusieurs buts : prendre des précautions contre l'activité des sujets ennemis, protéger leurs créanciers, constituer un gage pour les revendications futures. Ce sont généralement des mesures transitoires.

l) La *confiscation* des biens peut succéder à leur saisie ; de même on ordonnera la *liquidation des intérêts* possédés dans les sociétés privées. C'est ce qui a été décidé pour les biens et intérêts allemands en France ; leur valeur vient en déduction de la dette globale de l'Allemagne, et il appartient aux particuliers dépossédés de se retourner vers leur gouvernement.

La capture, sous certaines conditions, des navires et de leurs cargaisons a toujours été la sanction des règles du Droit international relatives au blocus, à la contrebande de guerre, à la traite des esclaves, etc.

On concevrait aussi la confiscation des objets fabriqués en violation des conventions sur la propriété industrielle, ou des engins de guerre prohibés.

m) L'*embargo* (1) n'est autre chose que « la saisie et

1. De l'espagnol « embargar », arrêter.

la mise sous séquestre provisoire, dans les ports et dans les eaux territoriales des Etats associés, des navires et des cargaisons appartenant à l'Etat coupable et à ses nationaux, ainsi que la saisie de toutes marchandises à destination de cet Etat » (1).

Après avoir été longtemps pratiqué, généralement comme un premier acte de guerre, l'embargo était tombé en défaveur ; on lui reprochait de frapper injustement des innocents, et de porter atteinte à la propriété privée, dont les juristes s'efforçaient de faire proclamer le respect, même en temps de guerre. Ces objections s'appliquent au même titre à toutes les mesures prises contre les particuliers ; elles seront discutées plus loin.

L'embargo ne doit pas être confondu avec l' « arrêt de prince », interdiction faite aux navires de quitter un port, simple mesure de police usitée jadis pour empêcher la divulgation des secrets politiques.

n) Le *blocus pacifique* ou *blocus commercial* consiste à s'opposer par la force à toute communication par mer entre les ports ou les côtes d'un Etat et le reste du monde. C'est une création récente du Droit international, puisqu'on en trouve les premiers exemples au XIXe siècle ; auparavant, le blocus était toujours considéré comme un acte de guerre. Le premier blocus pacifique paraît être celui que les flottes

1. Rapport de la Commission ministérielle française, 8 juin 1918.

française, anglaise et russe établirent en 1827 sur les côtes de Grèce, pour empêcher les communications entre les Turcs et Ibrahim-Pacha, qui combattait en Morée les Grecs révoltés : il aboutit à la bataille de Navarin. D'autres blocus pacifiques furent notamment établis en 1884 à Formose, en 1888 à Zanzibar, en 1902 au Venezuela.

L'efficacité de cette sanction est évidemment en relation avec le développement côtier de l'Etat visé, l'importance de ses relations maritimes, et la puissance de la flotte employée pour le bloquer ; elle peut donc être très variable. Le blocus se distingue des mesures indiquées plus haut en ce qu'il prétend interdire à l'Etat bloqué tous rapports, non seulement avec ses adversaires, mais même avec les tiers ; certains auteurs en ont conclu qu'il ne pouvait jamais avoir un caractère pacifique. On fait cependant une différence entre les deux genres de blocus : ainsi on admet en général que les navires essayant de forcer un blocus pacifique doivent être seulement séquestrés, mais non saisis, s'ils appartiennent à l'Etat bloqué, et arrêtés, sans être même séquestrés, s'ils appartiennent à une puissance tierce.

Comme le blocus du temps de guerre, le blocus pacifique ne doit être considéré comme obligatoire que s'il fait l'objet d'une déclaration officielle de la part des autorités compétentes, s'il est notifié à l'Etat bloqué, et rendu effectif par la présence d'une esca-

dre assez rapprochée et nombreuse pour intercepter réellement les communications.

o) Un genre particulier de sanction, dont les exemples historiques sont fréquents, est la *constitution de gages financiers* ; lorsqu'un Etat, en proie à des difficultés d'argent, menace de ne plus assurer le service de sa dette publique ou le paiement de certaines redevances, ses créanciers l'obligent souvent à leur abandonner la gestion et les profits de divers services publics : douanes, chemins de fer, monopoles d'Etat, etc. C'est ce qui avait été imposé notamment à l'Empire ottoman.

p) Enfin, de même qu'il existe des « servitudes politiques », un Etat peut être frappé, à titre de sanction, de diverses *servitudes économiques* au bénéfice d'autres Etats, telles que : espaces réservés dans les ports, voies ferrées ou lignes télégraphiques particulières, facilités spéciales de transit, concessions minières ou autres, traitements de faveur divers, etc. On trouverait dans les récents traités de paix un grand nombre de ces servitudes, en qui les Allemands prétendent voir un véritable asservissement économique (1).

---

1. La « clause de la nation la plus favorisée », que le Traité de Francfort imposait à la France, sous une apparence faussement réciproque, était une véritable servitude économique.

VI

Sanctions militaires

Lorsque les procédés pacifiques se montreront impuissants, ou que l'Etat coupable prendra les armes contre un membre de la Société des Nations, le recours à la guerre restera pour elle l'*ultima ratio*, le moyen suprême de rétablir le droit violé.

La Société des Nations, telle que le Pacte de 1919 l'a créée, ne prétend pas supprimer toutes guerres particulières ; elle s'efforce seulement de les rendre aussi rares que possible, notamment en instituant l'arbitrage ou la médiation obligatoires ; mais elle admet l'existence de guerres licites. Il résulte de l'article 12 que si un Etat, après avoir eu gain de cause devant la juridiction arbitrale, le Conseil ou l'Assemblée, n'obtient pas satisfaction de son adversaire, il peut lui déclarer la guerre, à condition d'observer un délai de trois mois. De même, d'après l'article 15, lorsque le rapport du Conseil n'obtient pas l'unanimité, « les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

Il n'y a rien de particulier à dire sur ces hypothèses, où la guerre conserve son ancien caractère ; comme naguère, l'Etat lésé se fait lui-même justice ;

des précautions sont seulement prises pour que la guerre ne soit plus engagée sans motifs légitimes. Quant à sa valeur comme sanction du droit, elle reste aussi douteuse, puisque rien ne certifie qu'elle se terminera par le triomphe de la cause la plus juste.

Mais un autre genre de guerre peut résulter de la constitution d'une Société des Nations : c'est la guerre déclarée et menée par toute la Société contre un Etat coupable, la guerre devenant ainsi une sanction juridique et théoriquement irrésistible, puisque le monde entier doit se lever contre le violateur du droit.

Ainsi conçu, le recours aux armes s'éloigne de la vieille notion de guerre et ressemble plutôt à l'emploi de la violence contre des criminels révoltés ; c'est une sorte d'opération de police internationale, et quelqu'un l'a baptisée : l'*exécution sociale* (1).

Le principe en est formellement posé au début de l'article 16 du Pacte : « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. »

La conduite d'une guerre de cette nature soulève

1. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix.*

des problèmes politiques et militaires complexes. Comment la guerre sera-t-elle déclarée à l'Etat coupable ? Comment sera constituée la force armée internationale ?

On peut concevoir la guerre déclarée par la Société des Nations elle-même, ou par chacun des Etats qui la composent ; c'est à la seconde solution que paraît bien se rallier le Pacte de 1919.

Quant aux opérations militaires, elles pourraient être exécutées par une force internationale constituée à l'avance et mise à la disposition de la Société, comme serait notre légion étrangère très développée ; mais une telle armée risquerait de donner peu de sécurité quant au loyalisme de ses chefs ou de ses soldats, qui auraient nécessairement une nationalité propre. Aussi n'a-t-on pas songé à la réaliser.

Deux autres procédés restent possibles : remettre la conduite des opérations à une ou plusieurs nations agissant au nom de la Société, ou bien la confier à une force militaire, navale, aérienne composée pour la circonstance de contingents fournis par tous les Etats. C'est ce dernier système que l'article 16 semble adopter dans son second alinéa. Néanmoins l'autre ne serait pas contraire à l'esprit du Pacte, et son efficacité pratique serait supérieure : la multiplicité des contingents internationaux ne peut qu'affaiblir une armée. Bien entendu les Etats dispensés de fournir des troupes devraient contri-

buer sous une autre forme aux charges de la guerre, et donner toutes facilités aux opérations des forces armées (c'est ce que prévoit l'article 16, § 3, *in fine*).

Si on poussait à l'extrême la rigueur du raisonnement, on pourrait être tenté, puisqu'il s'agit là moins d'une guerre que d'une « exécution », de mettre en doute l'obligation d'y observer les « lois de la guerre ». On nomme ainsi les règles coutumières ou conventionnelles qui ont pour but de rendre les hostilités moins cruelles en supprimant les rigueurs inutiles, en déclarant contraires à l'humanité ou à l'honneur certains moyens de combat, en protégeant les blessés, les prisonniers et les non-combattants.

Ce serait vraiment abuser de la logique que de vouloir s'en affranchir. Les raisons d'humanité s'uniraient aux raisons d'intérêt pour en dissuader la Société des Nations. Même si sa conduite justifie la guerre qu'on lui déclare, un peuple ne saurait être assimilé tout entier à une bande de criminels. D'autre part, les armées chargées d'opérer contre lui se verraient menacées de représailles : cela est si vrai qu'en fait les lois de la guerre sont souvent observées à l'égard de rebelles, lorsqu'une sédition vient à prendre une certaine extension.

Rien ne sera donc changé dans la pratique de la guerre, devenue l' « exécution sociale », à moins que son caractère universel et la terrible menace qu'elle fera peser sur l'Etat coupable ne contribuent à faire

d'elle une lutte implacable et sans frein, comme nous venons d'en avoir un trop cruel exemple.

Une conséquence curieuse de la création d'une société des nations est de supprimer, lorsque la guerre est déclarée pour la défense du droit, la notion de neutralité, tout au moins au sein de la Société. La neutralité ne saurait être, en effet, qu'une complicité avec le coupable. Et cela est si évident que l'article 16 oblige les Etats associés à prendre « les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société ».

Si quelque jour la Société des Nations devient vraiment universelle, il n'existera donc plus avec l'Etat combattu par elle ces contacts indirects que les neutres maintenaient entre les belligérants. Il faut reconnaître que cela n'irait pas sans inconvénients, notamment pour la protection des étrangers et l'application des conventions de Genève.

CHAPITRE III

MISE EN ŒUVRE DES SANCTIONS

I

Légitimité des sanctions contre les particuliers

Parmi les sanctions internationales dont le tableau vient d'être esquissé, il en est un certain nombre qui frappent directement, soit dans leurs personnes, soit dans leurs biens, les nationaux de l'Etat coupable ; parmi eux, les premiers touchés, les seuls parfois, seraient évidemment ceux qui résident à l'étranger ou y possèdent des intérêts.

Des protestations se sont élevées contre de semblables mesures, parce qu'elles font supporter à ceux qu'elles atteignent la responsabilité d'actes dont ils peuvent être innocents, ou du moins créent une inégalité dans le poids de la répression. L'une des conquêtes du Droit international moderne, ajoute-t-on, a été de proclamer que la guerre est faite à l'Etat ennemi, et non pas aux individus ; c'est de ce principe qu'on a tiré le respect de la vie des non-com-

battants, et l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur terre. Il serait paradoxal que des mesures proclamées pacifiques fussent moins respectueuses des droits privés que la guerre elle-même.

Ces objections ont une valeur réelle ; aussi doit-on sans hésiter proscrire tous actes de cruauté commis sur des particuliers (1). De même on condamnerait justement les saisies et les confiscations, si elles devaient aboutir à des destructions inutiles.

Encore faudrait-il être assuré que ces mesures, par elles-mêmes inhumaines, ne sont pas le seul moyen de faire entendre raison à un adversaire barbare et de mettre fin à des crimes non moins révoltants (2).

Il ne faut pas perdre de vue qu'un système de sanctions doit essentiellement se montrer efficace ; or il est malaisé d'atteindre de l'extérieur les ressources d'un Etat considéré comme « personne morale », alors que les biens possédés à l'étranger par ses ressortissants constituent un gage facilement saisissable. Le bon sens se révolterait si un Etat pouvait impunément renier ses dettes, pendant que ses nationaux feraient valoir leurs créances. C'est la

---

1. Les armées allemandes se sont à juste titre couvertes d'opprobre, en massacrant des otages sous des prétextes plus ou moins fondés.

2. Pourrait-on nier qu'en menaçant d'exercer des représailles sur les commandants de sous-marins allemands, l'Angleterre ait efficacement empêché le retour de condamnations telles que celle du malheureux capitaine Fryatt ?

nécessité de porter sérieusement atteinte à la prospérité économique de l'adversaire qui a empêché de reconnaître l'inviolabilité absolue de la propriété privée ennemie dans la guerre maritime ; ce principe a pu au contraire être admis dans la guerre terrestre, où les conditions n'étaient plus les mêmes.

Il est d'ailleurs impossible d'agir contre un Etat sans léser en même temps ses sujets, et cela d'une façon inégale : les mesures prises contre ses finances nuisent aux porteurs de ses titres de rente ; si on le prive du blé que son sol lui fournit en quantité insuffisante, on gêne la plus grande partie de ses consommateurs, mais on favorise ses agriculteurs. Et la guerre elle-même, que l'on qualifie de « relation d'Etat à Etat », fait-elle autre chose que frapper des individus ? Ceux qu'elle tue ou mutile, ceux qu'elle ruine sont-ils plus coupables que ceux qu'elle épargne ?

On peut encore trouver aux sanctions atteignant directement les particuliers un autre fondement que la nécessité d'une action efficace, ou l'impossibilité d'une absolue équité.

Comme l'exprime avec beaucoup de sens le rapport de la Commission ministérielle française, il existe entre les citoyens d'un même pays une « solidarité nationale dont ils ont la charge en même temps que le bienfait ». Tous bénéficient, aussi bien matériellement que moralement, de la prospérité, de la puis-

sance de leur nation ; il est équitable qu'ils soient associés aux conséquences de ses fautes. Un peuple, surtout sous le régime représentatif et démocratique presque universellement adopté, peut être considéré comme pleinement responsable des actes de son gouvernement (1) ; derrière la fiction juridique de l'Etat doit apparaître la réalité des individus ; chacun d'eux possède sa part propre dans cette responsabilité collective (2).

On ne cherche d'ailleurs pas à causer à tel ou tel individu un dommage personnel et irréparable : on lui donnera toujours, sous la forme de « bons de réquisition » ou de titres analogues, le moyen de se retourner vers son propre gouvernement pour en obtenir une compensation pécuniaire.

II

Le choix de la sanction

Dans l'ensemble des moyens de sanction qui s'offrent à elle, la Société des Nations devra faire un choix pour chaque cas particulier.

1. Le cas contraire peut d'ailleurs se présenter, et c'est pourquoi, pendant la guerre, les sujets ottomans résidant en France ont été fréquemment dispensés de l'expulsion ou de l'internement dans les camps de concentration.

2. De même l'actionnaire d'une société anonyme ne dégage pas sa responsabilité pécuniaire en votant contre le Conseil d'administration.

Il importe en effet, comme toujours en matière pénale, que la sanction appliquée soit proportionnelle à la faute, et aussi efficace que possible.

La répression pénale n'est pas une vengeance, nous enseignent les modernes criminalistes ; elle doit poursuivre un triple objet : réparer le préjudice commis, — empêcher le retour de faits semblables, en mettant le délinquant hors d'état de nuire et en décourageant ses imitateurs éventuels, — enfin, si possible, amender le coupable.

Les sanctions excessives peuvent manquer leur but, dans la vie internationale, en provoquant chez le peuple frappé soit un découragement néfaste, soit des rancunes et des haines dangereuses pour la paix mondiale.

Une autre considération est de nature à guider le choix : parmi les sanctions, les unes exigent pour être appliquées l'assentiment de l'Etat qui les subit : telles sont les obligations imposées à l'Allemagne par le Traité de Versailles ; les autres peuvent lui être imposées de l'extérieur, au besoin par la force. Les unes ou les autres se recommanderont suivant les circonstances.

De même il est des mesures qui ne se conçoivent qu'à titre temporaire, comme le blocus ; on doit les réserver comme moyens d'obtenir une satisfaction rapide et éviter d'en faire un régime permanent (1).

---

1. Certaines personnes reprochent précisément au Traité de

Le moyen le plus sûr, et en même temps le plus moral, de proportionner la peine au délit est de chercher une correspondance entre la sanction et la faute, de « punir le coupable par où il a péché ». Ainsi l'Etat qui ne payerait pas ses dettes serait frappé dans ses finances et son crédit, et le désarmement, comme le proposait le général Smuts (1), sanctionnerait tout recours illégal aux armes.

On pourrait même concevoir — serait-ce si utopique ? — une sorte de Code pénal international, où seraient énumérés les délits que peuvent commettre les Etats, et en regard les sanctions correspondantes. On éviterait ainsi, le cas échéant, ces discussions, ces hésitations si compromettantes pour la rapidité et l'efficacité de l'action commune. Il est utile d'ajouter qu'une sanction prévue à l'avance prend de ce fait un caractère beaucoup plus juridique : elle ne risque pas de ressembler à une vengeance.

Enfin il est un facteur qu'on ne doit pas négliger. L'individu tenté de commettre un délit sait à quoi il s'expose, et cela peut suffire à le retenir sur la pente du mal : *Timor Domini, initium sapientiæ*,

---

Versailles d'avoir imposé à l'Allemagne des obligations à longue échéance, que leur prolongation rendra particulièrement pénibles et même vexatoires, au lieu de satisfactions immédiates, dont l'exécution eût d'ailleurs été beaucoup plus facile à obtenir.

1. Représentant sud-africain à la Conférence de la Paix.

dit l'Ecriture. Toute pénalité possède ainsi une sorte de force potentielle déjà efficace par elle-même : les sanctions internationales ne gagneraient pas moins à faire dès à présent l'objet d'un choix et d'un classement méthodiques.

Ces considérations ont sans doute échappé aux auteurs du Pacte, car leur œuvre est loin d'avoir la même précision que les projets dont ils pouvaient s'inspirer.

En dehors de l'exclusion de la Société des Nations, et des sanctions militaires, les mesures à prendre contre un Etat en faute sont indiquées de façon très générale. C'est au Conseil que le Pacte s'en remet pour le choix nécessaire, et encore lui retire-t-il presque tout pouvoir de décision, bornant son rôle à des conseils ou à des « recommandations ».

III

L'exécuteur de la sanction

Au nombre des problèmes que soulève la mise en œuvre des sanctions internationales figure celui des agents d'exécution.

Il est peu de sanctions qui puissent être directement appliquées par les organes de la Société des Nations. En dehors de l'exclusion de la Société, prononcée par le Conseil, des appels à l'opinion

publique, des avertissements diplomatiques, de certaines interventions prévues par les traités de paix, la Société des Nations ne pourrait guère opérer elle-même que la révocation des mandats coloniaux, ou l'exécution des diverses mesures de sanction dans les territoires administrés par elle.

Presque toujours, ce sera aux gouvernements respectifs des Etats asssociés qu'il appartiendra d'appliquer les sanctions.

Cette question a été abordée plus haut sous un de ses aspects, à propos des sanctions militaires. Si on écarte le système d'une armée internationale proprement dite, on garde le choix entre la coopération de tous les membres de la Société, et la délégation donnée à quelques-uns ou même à un seul d'entre eux.

Parmi les autres sanctions, il en est dont l'efficacité exige qu'elles soient appliquées simultanément par tous les membres de la Société des Nations ; telles sont notamment certaincs restrictions commerciales ; les nations de l'Entente en ont fait l'expérience quand leur blocus de l'Allemagne se heurtait à la résistance de quelques Etats neutres.

D'autres mesures demanderaient seulement l'intervention de plusieurs Etats, d'une façon générale ceux dont la puissance économique et financière est la plus considérable ; d'autres encore, comme l'occupation, pourraient incomber aux voisins de l'Etat coupable.

Parfois même, si une sanction était motivée par une injustice commise à l'égard d'un Etat isolé, il suffirait que celui-ci fut autorisé à agir seul. Ce ne serait pas retomber dans l'ancienne pratique des représailles, puisque les mesures prises auraient été précédées d'un véritable jugement.

Il y aura intérêt à choisir des sanctions dont l'exécution ne demandera que des concours peu nombreux, étant donné que le système du Pacte implique non seulement l'adhésion, mais aussi l'intervention active de chaque Etat ; l'exécution en sera obtenue plus aisément.

Remarquons enfin que certaines sanctions se bornent à une action personnelle de l'Etat même qui les subit, telles les réparations matérielles ou autres.

IV

Une mise en interdit moderne

Avant de clore cette étude théorique des sanctions internationales, il n'est pas sans intérêt d'insister sur la puissance des moyens de coercition dont peut disposer une Société des Nations.

Dans le domaine militaire, sa constitution doit lui assurer une force capable de briser toutes les résistances. Mais ce n'est pas là que réside le progrès le

plus remarquable : il est dans la puissance politique et économique de la Société.

Jusqu'ici, lorsque deux ou plusieurs Etats entraient en guerre, ils voyaient là le seul moyen d'assurer le triomphe de leur cause ; aucun d'eux n'était en mesure de contraindre son adversaire par un isolement moral et matériel.

Dans la Société des Nations, cette nécessité du recours aux armes ne s'impose plus au même titre ; la guerre peut devenir purement défensive, limitée à l'hypothèse d'une agression violente contre un des membres de la Société. Au contraire des Etats isolés, celle-ci se trouve en effet formidablement armée en moyens de contrainte pacifiques.

Supposons un instant toutes nos sanctions morales, juridiques, économiques, décrétées en bloc contre un Etat coupable d'une faute internationale particulièrement grave.

Une déclaration solennelle des nations associées a proclamé son crime, troublant déjà la conscience populaire. Accompagnés des colonies étrangères, les agents diplomatiques, les consuls quittent son territoire. Devant ses frontières se dresse une impénétrable muraille, où se brise le trafic naguère si actif de ses voies ferrées ; elle ne s'entr'ouvre que pour laisser refluer chez lui la foule de ses nationaux, ruinés, rejetés de partout, apportant avec eux l'écho de la réprobation universelle.

En quelques jours, tout mouvement, toute vie ont cessé dans ses ports, où les navires du monde entier déchargaient jadis leurs précieuses cargaisons ; dans les entrepôts, au long des quais s'entassent et pourrissent les produits de son agriculture et de son industrie, désormais sans acquéreurs. Quelques fumées à l'horizon décèlent la présence des escadres réunies pour un blocus impitoyable.

Sur les marchés financiers des grandes villes souffle un vent de panique, causé par la soudaine suppression des échanges internationaux et la crise du crédit public ; la faillite menace les plus puissantes entreprises ; un équilibre apparent et fragile n'est maintenu qu'au prix de mesures d'exception, moratorium, cours forcé du papier-monnaie, qui déjà paralysent le commerce et l'industrie.

L'Etat ne communique plus avec ses colonies. Les nouvelles du monde extérieur ne lui parviennent que fragmentaires et déformées ; une résistance est-elle possible ? Y a-t-il quelque chance de briser par des intrigues le bloc des nations hostiles ? Une armée internationale ne se réunit-elle pas aux portes du pays, prête à intervenir les armes à la main ?

L'isolement se prolonge, l'inquiétude grandit dans les milieux agricoles et industriels. On a vécu tout d'abord sur les réserves accumulées, mais quelle nation pourrait se vanter de se passer longtemps des autres ?

S'agit-il d'un peuple industriel, dont l'agriculture ne suffit pas à nourrir les villes surpeuplées ? Bientôt les vivres se font rares ; c'est le rationnement du pain, de la viande, c'est la disette : demain ce sera la famine. On ne peut pas en un jour rendre l'ouvrier à la terre, ni tirer de nouvelles ressources d'un sol peut-être infertile. En même temps le travail se ralentit dans les industries qui ont perdu leurs débouchés étrangers ou ne reçoivent plus certaines matières premières indispensables ; les usines ferment leurs portes. La population ouvrière ne vit plus que soutenue par les secours de l'Etat, dont les finances ne peuvent supporter sans danger une aussi lourde charge.

Est-ce au contraire un peuple agricole ? Les greniers restent pleins, mais peu à peu les chemins de fer s'arrêtent, les vêtements s'usent, les outils, les objets les plus usuels font cruellement défaut ; le froid et l'obscurité règnent dans les villes sans charbon.

Le malaise s'aggrave sans cesse dans toutes les classes de la société. Le prix de certaines choses monte indéfiniment, tandis que les autres s'avilissent, et la ruine menace tantôt les consommateurs, tantôt les producteurs. Les privations aigrissent les esprits ; une sourde agitation travaille les masses populaires : le paysan inquiet dissimule ses récoltes, l'ouvrier chôme et souffre de la faim. Comme dans

toutes les crises, les classes moyennes sont particulièrement touchées, et en elles le plus sûr appui de l'ordre public est ébranlé.

Bientôt la presse mal tenue en bride échappe à toutes les censures ; la notion de la faute commise se précise dans les esprits les plus honnêtes ; en même temps des perturbateurs surgissent de tous côtés, fomentant des troubles et prêchant la révolution sociale.

Un jour vient fatalement où le gouvernement succombe, entraînant peut-être dans sa chûte le régime tout entier. C'est la fin : à bout de forces et de ressources, menacée de voir sombrer dans l'anarchie les fondements mêmes de l'Etat, la nation rebelle doit s'avouer vaincue, et courber la tête sous le triomphe du Droit !

TROISIÈME PARTIE

VALEUR EFFECTIVE DU SYSTÈME DES SANCTIONS

CHAPITRE PREMIER

LES FAIBLESSES DU PACTE DE 1919

I

Théorie et Pratique

Les développements qui précèdent ont montré la Société des Nations pourvue des moyens de sanction les plus variés et les plus appropriés aux circonstances. La puissance de ces moyens de sanction, employés isolément ou combinés entre eux, semble assez grande pour assurer la répression efficace de toute violation du Droit international.

Mais il ne suffit pas que le système des sanctions ait cette valeur théorique. Il faut encore que l'emploi en soit aisé, et que rien dans la réalité des faits n'en

vienne restreindre l'efficacité. Sinon toutes ces armes, en apparence si redoutables, ne seraient plus entre les mains de la Société des Nations que le *telum imbelle sine ictu* dont parle le poète.

La Société des Nations a pour mission essentielle de garantir le maintien de la paix et le respect du droit. Elle demande aux nations de s'en remettre à elle pour la défense de leurs droits, de renoncer à se faire elles-mêmes justice, de restreindre leurs armements ; les nations n'y consentiront que si le nouveau régime leur procure une sécurité plus grande que le système de paix armée et d'alliances défensives pratiqué jusqu'à ce jour.

Si la Société des Nations n'était pas en mesure de tenir ses promesses, les nations qui se fieraient à elle mettraient leur existence même en péril ; c'est dire avec quel esprit réaliste doit être étudiée la valeur effective du système des sanctions dans la Société des Nations.

Or, il serait vain de le nier, le Pacte de 1919 présente à ce point de vue des lacunes et des points faibles assez inquiétants. Un témoignage particulièrement autorisé est celui de M. Léon Bourgeois, qui n'a pas hésité à écrire que « le Pacte de 1919 n'est encore qu'une ébauche » (1), et à mettre en lumière ses imperfections. Lui-même avait d'ailleurs essayé

1. Préface à l'ouvrage de M. G. Scelle : *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix.*

d'y remédier, au cours des négociations, par des amendements soutenus avec une éloquence et une vigueur de raisonnement qui auraient dû assurer leur succès.

II

Un droit pénal embryonnaire

Nous avons déjà relevé l'inconvénient que présenterait, au moment d'agir contre un Etat en faute, l'absence d'un code de sanctions préalablement déterminées. On imagine sans peine les discussions qui s'engageraient sur l'opportunité des mesures proposées.

Il est des sanctions dont les suites ne conviendraient pas également à tous les Etats ; chacun serait enclin à s'opposer à celles qui auraient pour lui-même des inconvénients. C'est ainsi qu'on a vu la France protester contre le projet de détruire les navires de guerre livrés par l'Allemagne, alors que leur conservation allait contre les intérêts anglais. De même les Etats-Unis, moins atteints par la guerre et pressés de reprendre les relations commerciales avec les Puissances centrales, étaient en principe peu favorables aux mesures de rigueur réclamées contre elles. La lenteur néfaste des négociations de paix fut en partie la conséquence des oppositions d'intérêts qui se manifestèrent trop souvent.

Des controverses d'une autre nature menacent d'en-

traver l'action répressive de la Société des Nations : des scrupules juridiques les feront naître. Le vieux principe *Nulla pœna sine lege* — point de peine sans texte — si essentiel en Droit pénal interne, ne risque-t-il pas d'être étendu à l'ordre international ? Il est un de ceux que la Hollande invoquait pour ne pas livrer Guillaume II aux Alliés, porteurs cependant d'un traité signé par l'Allemagne.

L'imprécision fréquente des textes permettrait, le cas échéant, d'opposer ce principe à telle ou telle mesure décidée contre un Etat coupable.

Et si l'on répondait que la généralité même des termes employés par les traités laisse libre le choix des sanctions, on pourrait encore objecter que la mesure proposée est inhumaine, excessive, ou contraire à la constitution de l'un des Etats chargés de la mettre en vigueur.

L'interprétation littérale du Pacte fournirait d'autres arguments contre l'emploi des sanctions. Les textes qui répriment de la façon la plus générale la violation des engagements internationaux sont aussi ceux qui prévoient le plus vaguement la sanction applicable : celle-ci est, avec l'article premier, l'interdiction de quitter la Société ; avec l'article 16, l'exclusion. Inversement, l'article 13 — « Faute d'exécution de la sentence (arbitrale), le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet » — donne au Conseil un choix très étendu, mais ne vise qu'un

délit déterminé. De même l'article 16, où figure une longue énumération de sanctions, ne s'applique qu'à la guerre déclarée en violation du Pacte.

On voit aisément quel parti pourrait être tiré de cette disposition des textes : les lois pénales, dirait-on, doivent être interprétées restrictivement ; les sanctions stipulées ne sont donc applicables qu'au délit spécialement prévu et on ne peut les étendre à une infraction quelconque au Droit international.

Il ne faut pas se dissimuler que cette thèse a de la puissance, et qu'elle peut aboutir à l'effondrement presque total du pouvoir coercitif de la Société des Nations.

Assurément tout acte illicite, même non prévu expressément par le Pacte, peut en provoquant un conflit entre deux Etats les amener devant une juridiction arbitrale. Celle-ci donnera tort au coupable, et, pour faire exécuter la sentence, le Conseil trouvera dans les termes de l'article 13, rappelés plus haut, toute latitude pour le choix des moyens de coercition.

Mais le Pacte ne fait pas du recours à l'arbitrage une obligation absolue ; il en fait seulement une obligation alternative. Les parties peuvent lui préférer la médiation du Conseil ou celle de l'Assemblée. Il y a bien dans l'article 13 une énumération des litiges « généralement susceptibles de solution arbitrale », mais elle n'est pas assez précise pour que les

parties ne puissent pas dans la plupart des cas, à moins d'être liées par un traité spécial d'arbitrage obligatoire, recourir plutôt à la procédure de médiation.

De nombreuses violations du droit risquent ainsi d'échapper à la compétence d'une juridiction arbitrale, et par suite aux sanctions que l'article 13 permettrait indirectement de prendre contre leur auteur.

Ces questions de légalité ne se poseraient pas si les sanctions étaient codifiées dans une convention ratifiée par les membres de la Société.

Le Droit pénal de la Société des Nations pêche par un autre côté : incomplet du côté des peines, il ne l'est pas moins du côté des délits.

Le préambule du Pacte proclame bien en théorie la limitation du droit de guerre, le règne de la justice et de l'honneur dans les relations entre les Etats, le respect absolu du Droit international et des engagements contractuels, mais toutes ces obligations sont très inégalement sanctionnées.

Les textes qui répriment des fautes internationales nettement déterminées sont peu nombreux. Il en existe dans le corps même des différents traités de paix, pour imposer aux Puissances centrales le respect de leurs engagements. On en trouve beaucoup moins dans le Pacte lui-même.

Ainsi, par exemple, on interprète généralement l'article 15 comme donnant force obligatoire, en cas

de conflit international, aux rapports adoptés à l'unanimité par le Conseil, ou à une certaine majorité par l'Assemblée. Mais cette force obligatoire n'est exprimée que d'une façon très ambiguë : « Les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport. » Ce n'est donc pas le fait même de ne pas obéir aux conclusions du rapport qui se trouve réprimé, c'est seulement le recours aux armes ; et l'article 16 confirme cette interprétation. Si donc un Etat, mis en demeure de donner satisfaction à son adversaire, oppose une résistance purement passive, il ne s'expose à aucune sanction. Il en est de même si aucune des parties n'accepte les conclusions du rapport.

Cela tient évidemment à ce que le Consei et l'Assemblée jouent un rôle de médiateur, et non d'arbitre ou de juge, et que le caractère facultatif des solutions proposées est dans la nature même de la médiation ; on a fait une brèche à ce principe, mais on n'a pas osé l'écarter entièrement. Comme la médiation est appelée à conserver la première place, on voit que la sanction du Droit international reste loin d'être assurée.

De même, le Pacte n'interdit pas toute guerre injuste. La garantie réciproque de l'article 10 ne vise que le cas d'une agression mettant en péril « l'intégrité territoriale et l'indépendance politique » des

membres de la Société. Des guerres même criminelles pourraient rester en dehors de cette définition : il en serait ainsi notamment d'une guerre poursuivant de simples avantages économiques.

L'article 16 ne met en mouvement l'action répressive de la Société que si la guerre est déclarée en violation de l'article 12 (délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil), de l'article 13 (exécution des sentences arbitrales) ou de l'article 15 (respect des rapports du Conseil ou de l'Assemblée).

Il subsiste donc des guerres licites ; cela résulte d'ailleurs des termes de l'article 15, dans son septième alinéa : si un rapport du Conseil n'obtient pas le nombre de voix requis, « les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ».

Il est vrai que l'article 11 paraissait combattre le principe même de la guerre, puisqu'en cas de «guerre ou menace de guerre », la Société « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ». Mais bien que cela soit « expressément déclaré », cette disposition semble surtout théorique, puisque le même article se borne à prescrire une convocation du Conseil, sans guider en rien son action, et que les articles suivants autorisent implicitement certaines guerres. Or rien ne prouve que ces guerres ne seront pas réellement injustes.

D'autres dispositions du Pacte sont également de nature à laisser impunies des violations du Droit international ; il en est ainsi de tout ce qui restreint la compétence de la Société des Nations dans les différends internationaux, comme la réserve faite par l'article 15 en faveur des questions d'ordre intérieur, ou l'impossibilité pour le Conseil de trancher un litige à la simple majorité.

On peut en dire autant de l'insuffisance des pouvoirs accordés à la Société en matière législative ou judiciaire; des lois internationales dont le bon sens ou l'équité devraient imposer l'adoption peuvent se heurter au veto de quelques Etats de mauvaise foi ; et lorsque des mesures de rigueur doivent être prises contre une nation coupable, le Conseil, n'ayant que très rarement le droit de les prescrire, n'est pas sûr d'obtenir l'assentiment des membres de la Société.

On peut enfin reprocher au Pacte de 1919 d'avoir laissé dans un état particulièrement rudimentaire la procédure judiciaire internationale. Si la médiation est organisée avec soin, on constate, en ce qui concerne l'arbitrage, une indifférence surprenante pour les résultats obtenus à La Haye en 1899 et en 1907. Quant à la Cour de justice, qui doit constituer la véritable juridiction internationale, le principe seul en est posé, et l'organisation en est différée. Ce serait méconnaître l'importance des règles de procédure dans l'administration de la justice que ne pas regret-

ter profondément le laconisme du Pacte à leur égard.

Ces particularités ont été déjà signalées, pour la plupart, dans la première partie de cette étude. Il importe de revenir sur quelques-unes d'entre elles, au point de vue spécial de la mise en œuvre des sanctions.

III

Les décisions unanimes

Le principe de l'unanimité commande, en vertu de l'article 5 du Pacte, les délibérations du Conseil et celles de l'Assemblée. Il n'y est fait exception que pour les questions de procédure, « y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers », et pour certaines décisions expressément prévues.

Ces dernières exceptions sont rares ; en matière proprement juridictionnelle, on ne trouve guère que l'article 15, qui permet à l'Assemblée, siégeant comme médiatrice, de voter des rapports obligatoires « avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société ». Citons encore l'article 213 du Traité de Versailles, en vertu duquel le Conseil de la Société des Nations peut, à la majorité des voix, soumettre l'Allemagne à des investigations.

En dehors de ces hypothèses, toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité ; aucune mesure de sanction ne peut donc être proposée par le Conseil sans obéir à cette règle. Il est facile de voir combien une telle exigence rend précaire l'action répressive de la Société des Nations. Les négociations de paix ont montré la difficulté de concilier des conceptions et des intérêts opposés ; les solutions n'ont pu être obtenues qu'en abandonnant le pouvoir de décison à des comités de plus en plus restreints, jusqu'à ce « Conseil des quatre », dont la volonté s'imposait à l'univers. Or il était déjà malaisé d'accorder quatre négociateurs, et il ne faut pas oublier que le Conseil de la Société des Nations comprend dès à présent neuf membres.

La règle de l'unanimité a été stipulée par respect pour les fondements traditionnels du Droit international. L'Etat souverain ne doit recevoir d'ordres de personne ; adopter le principe majoritaire eût été soumettre les Etats composant la minorité à la volonté des autres.

Cette règle n'a pas été sans provoquer des objections ; comme on l'a dit très justement, « si le système de la majorité aboutit à faire la loi à quelques-uns, celui de l'unanimité aboutit à donner à un seul le pouvoir de faire la loi à tous (1) ». Et l'on évoque

1. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 288.

la vieille constitution polonaise, où le régime du *liberum veto* éternisait les discussions.

Allant plus loin, certains auteurs (1) s'attaquent au principe même, jusqu'ici incontesté, de la souveraineté de l'Etat. C'est une erreur, disent-ils, d'attribuer une valeur absolue à cette conception qui n'est exacte qu'en Droit public interne. En Droit international, l'Etat n'est plus *souverain*, puisqu'il n'exerce plus de pouvoir de commandement, et qu'il est obligé de respecter le droit égal au sien des autres Etats ; la qualité de souverain est d'ailleurs incompatible avec celle de *sujet de droit*.

Sans entrer dans cette discussion juridique, on peut estimer que le principe de l'unanimité, particulièrement dangereux pour l'administration d'une bonne justice, a reçu une extension abusive. Si l'on conçoit que la Société des Nations ne doive pas, sans leur assentiment, imposer à ses membres des règles législatives nouvelles, on comprend moins que l'unanimité ait été jugée nécessaire dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Dès lors que les Etats acceptent de se soumettre à la règle du droit, ce n'est pas devant tels ou tels juges, c'est devant le Droit lui-même qu'ils s'inclinent. Il ne s'agit donc que de dégager le point de droit ou de fait soulevé

1. Notamment M. G. Scelle (*Le Problème juridique de la Société des Nations*, dans la *Revue politique et parlementaire*, n° 301, 10 décembre 1919).

par le litige. Qui songerait à demander l'unanimité aux membres d'un tribunal ? On pourrait tout au plus, par souci d'écarter les chances d'erreur, subordonner les condamnations à des conditions spéciales de majorité, comme fait le Code français de justice militaire ; certains projets de Société des Nations l'avaient d'ailleurs proposé.

Lorsque le Conseil est appelé à trancher un différend, sa décision est de toute façon prise en dehors de l'assentiment des parties ; elle va tout au moins contre la volonté de l'une d'elles. Ce que l'on doit chercher à sauvegarder, ce n'est donc pas la souveraineté des Etats, mais bien la justice. Pourquoi dès lors exposer le Conseil à s'avouer impuissant devant la faute commise, pour obéir à une règle que n'impose aucune nécessité juridique ? On l'a d'ailleurs si bien reconnu que l'on se contente d'une majorité quand l'Assemblée joue le rôle de médiatrice.

Ce qui est vrai de la sentence l'est également de la sanction ; quelle que soit la procédure, c'est toujours une contrainte extérieure qui sera imposée à un Etat. Ce qui importe avant tout, c'est que la violation du droit soit réprimée ; il faut ensuite que la sanction soit équitable. Que l'on garantisse par certaines précautions l'impartialité des décisions, rien n'est plus légitime, mais on ne doit pas, en y ajoutant d'inutiles exigences, risquer d'énerver la répression.

IV

L'assentiment des Etats

Après avoir dicté aux auteurs du Pacte la règle de l'unanimité, le respect des souverainetés nationales les a conduits à priver la Société des Nations de tous pouvoirs propres de commandement, lorsque ses décisions impliquent l'intervention active de ses membres.

Cette restriction à l'autorité de la Société des Nations a fait plus haut l'objet d'une étude théorique. Elle est particulièrement sensible dans la question des sanctions.

En certains cas, la Société possède un pouvoir absolu de décision : ainsi l'exclusion d'un membre est prononcée définitivement par le Conseil (art. 16). Mais c'est que précisément cette sanction n'oblige les membres de la Société à aucune action personnelle.

Lorsqu'il s'agit au contraire de mesures auxquelles les Etats doivent collaborer, les termes du Pacte sont caractéristiques : « le Conseil propose... » dit l'article 13 ; « le Conseil a le devoir de recommander... » dit l'article 16.

L'article 10 semble un peu plus formel : « En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le

Conseil *avise* aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation (1). » Mais ce texte pourtant modéré, puisqu'il ne préjuge en rien de la force attachée aux décisions du Conseil, a suffi pour soulever de vives protestations, notamment en Angleterre et aux Etats-Unis : on y a vu une menace contre l'indépendance des Etats.

Pour calmer ces craintes, le colonel Wade, rédacteur en chef de l'Union de la Ligue des Nations, écrivait dans la *Westminster Gazette* : « Il ne faut pas oublier que le Conseil exécutif de la Ligue, aussi bien dans l'article 10 que dans l'autre cas, ne peut que faire des recommandations : il ne peut prendre de décisions (2). »

Et le Président Wilson, dans une lettre adressée le 26 janvier 1920 au sénateur Hitchcock, où il discutait les réserves proposées au sujet de l'article 10, déclarait : « Ni aux termes de cet article, ni aux termes d'une clause quelconque du traité, les Etats-Unis n'assument aucune obligation d'employer leurs forces militaires ou navales ou même de déployer un blocus économique pour préserver l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'un des pays signataires, à moins que dans chaque cas particulier

1. Il s'agit de la garantie réciproque d'intégrité territoriale et d'indépendance politique.

2. Cité par M. S. Lauzanne, dans *Le Matin* (9 janvier 1920).

le Congrès n'autorise l'emploi de ces diverses mesures (1). »

Le doute est donc impossible : aucune mesure de sanction ne pourra être exécutée contre un Etat sans l'assentiment de chacun des membres de la Société appelé à l'appliquer. Comment dès lors compter sur une action coordonnée, condition primordiale de l'efficacité des sanctions économiques ? Comment assurer la promptitude de la répression ?

Certes, il sera facile au Conseil d'obtenir le concours des Etats personnellement victimes de l'acte illicite, ou intéressés à l'abaissement de l'Etat coupable. Mais que feront ceux qui ne sont pas directement touchés par la question ? Ils verront surtout le trouble qui menace leurs relations politiques et économiques avec l'Etat qu'on leur demande de frapper. Peut-être ont-ils besoin de cet Etat ; peut-être même entretiennent-ils avec lui les rapports les plus amicaux. Ils songeront à tous les inconvénients qu'entraînera leur intervention dans un conflit qui ne les concerne pas. Devant ces considérations d'intérêt, que pèsera le noble souci de faire régner le droit et la justice, à l'autre bout du monde peut-être ? La réponse, hélas, n'est guère douteuse !

Le danger du système adopté par le Pacte apparaît surtout dans la plus grave des hypothèses aux-

1. Cité par *L'Echo de Paris*.

quelles la Société des Nations ait à faire face, celle où l'un de ses membres en attaque un autre, au mépris des engagements souscrits. Il doit être en ce cas, selon l'article 16, « considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société ».

L'histoire présente de nombreux exemples de traités d'alliance défensive, parfois même offensive, où les signataires s'engagent réciproquement à entrer en guerre aux côtés de leurs associés. Lorsque éclate un conflit armé, chacun est juge de son obligation d'intervenir et commence par examiner s'il y a bien *casus fœderis*.

Les traités de Westphalie, en 1648, contenaient une clause de garantie collective analogue à celle du Pacte de 1919 ; dans le cas où les traités seraient violés, les puissances convenaient « de joindre leurs conseils et leurs forces à ceux de la partie lésée et de prendre les armes pour repousser l'injustice ».

L'expérience a prouvé combien de tels engagements sont précaires lorsqu'ils sont mis à l'épreuve des faits.

Or, le Pacte de la Société des Nations reste fidèle à ces traditions diplomatiques : on aurait pu concevoir que le Conseil, avec les garanties de majorité ou même d'unanimité jugées nécessaires, eût le droit d'engager l'action militaire de la Société, de déclarer la guerre. On n'a pas osé lui donner un tel pouvoir.

Un Etat en rupture de pacte commet-il une agression violente, le faisant considérer « comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société », ceux-ci, ajoute l'article 16, s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations, etc. ». Il n'est même pas dit que le Conseil ou l'Assemblée soient juges du *casus fœderis*. Chaque Etat agit spontanément, et si le Pacte lui fait une obligation d'intervenir, il ne sanctionne pas expressément cette obligation (1). Comment dès lors espérer vaincre l'inertie probable de la plupart des Etats associés, lorsqu'il s'agira pour eux, non plus seulement d'appliquer des mesures politiques ou économiques, mais d'exposer la vie de leurs nationaux ?

Supposons même qu'ils ne contestent pas le principe de leur intervention ; encore sont-ils entièrement maîtres de l'importance qu'ils donneront à leurs contingents militaires, comme nous l'exposerons plus loin.

La sécurité publique serait fort douteuse dans un pays où les magistrats en seraient réduits à s'adresser aux voisins d'un criminel, et à leur demander de bien vouloir l'arrêter et lui faire eux-mêmes subir sa peine.

---

1. « On doit se demander », écrit spirituellement M. G. Scelle, « s'il ne faudrait pas des sanctions pour assurer la mise en œuvre des sanctions. » (*Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, p. 321).

C'est exactement à ce système qu'aboutit le Pacte de la Société des Nations, par scrupule de porter atteinte à la souveraineté des Etats.

Le projet italien, plus réaliste, permettait au Conseil, après avoir délibéré sur les mesures à prendre, de *requérir* les membres de la Société, ou certains d'entre eux, de pourvoir à leur exécution (1).

De même le projet français portait que, sur *réquisition* de l'organisme international, chaque nation serait « tenue d'user d'un commun accord avec les autres de sa puissance économique, maritime et militaire contre toute nation contrevenante (2). »

Il est fort regrettable que ces projets n'aient pas été suivis.

V

Les réserves américaines. La Doctrine de Monroë

Si excessives qu'apparaissent les précautions prises pour mettre à l'abri de toute critique les décisions de la Société des Nations et pour sauvegarder la souveraineté de chaque Etat, elles n'ont cependant pas semblé suffisantes à l'opinion américaine.

Le Sénat des Etats-Unis, dans sa séance du

---

1. G. Scelle, *le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de paix*, p. 324.

2. L. Bourgeois, *le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 200.

20 mars 1920, vient de retourner au Président Wilson le Traité de Versailles, qu'il avait été appelé à ratifier. Ainsi s'achèvent de longues discussions, qui avaient commencé pendant l'élaboration même du traité, et s'étaient poursuivies depuis avec les vicissitudes les plus grandes, marquées par le vote d'un certain nombre de « réserves ».

Ce qui faisait la principale difficulté de la situation, c'est qu'aux termes de la constitution un traité ne peut être ratifié par le Sénat qu'à une majorité des deux tiers. Au vote final, 49 voix se sont prononcées pour la ratification, et 35 contre elle ; c'était une majorité insuffisante, puisqu'il eût fallu 56 voix pour l'adoption du traité.

Il était presque impossible aux spectateurs lointains de cette lutte parlementaire d'en suivre les péripéties et d'en démêler la confusion ; les nouvelles les plus contradictoires se succédaient dans nos journaux.

Ce fait explique en partie comment l'Europe a pu si longtemps croire que les idées soutenues par le Président Wilson étaient l'expression de la pensée américaine. L'impossibilité pour lui de faire accepter intégralement le Pacte de la Société des Nations, même au sein du parti démocrate dont il était l'élu, a été pour le public européen la plus imprévue et la plus amère des désillusions.

Après le vote du Sénat, il est à craindre que les

Etats-Unis ne se tiennent définitivement en dehors de la Société des Nations, attitude dont il serait inutile de souligner les graves conséquences. Du moins paraît-il probable qu'ils n'y entreront que si le Pacte est mis en harmonie avec les « réserves » adoptées par le Sénat.

Ces réserves, auxquelles le Sénateur Lodge a attaché son nom, relèvent de cette politique, traditionnelle aux Etats-Unis depuis Washington, qui consiste à se garder des « entangling alliances », des alliances qui enchaînent. Elles avaient pour but de dégager la liberté de mouvement des Etats-Unis, de leur éviter autant que possible toute intervention hors du continent américain, et d'affirmer qu'ils resteraient, le cas échéant, entièrement juges de la portée de leurs obligations. L'article 10 du Pacte fut le plus vivement combattu.

Si le Pacte était amendé en ce sens, l'autorité de la Société des Nations, déjà limitée par elle-même, supporterait mal cette nouvelle épreuve, et ce serait tout spécialement fâcheux au point de vue qui nous intéresse.

Déjà le souci de ménager les Etats-Unis avait fait introduire dans le Pacte certaines restrictions à l'action de la Société. Comme nous l'avons vu plus haut, un paragraphe de l'article 15, relatif à la solution pacifique des conflits internationaux, est ainsi conçu : « Si l'une des Parties prétend, et si le Con-

seil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie (1), le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution. » Cette réserve est assez imprécise pour que la compétence du Conseil puisse être souvent mise en discussion.

L'article 21 en apporte une autre : « Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroë, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte. »

La doctrine de Monroë, exprimée couramment par la brève formule : « L'Amérique aux Américains, » est en réalité quelque chose d'assez complexe, et il n'eût pas été inutile de la définir avant de l'introduire ainsi de plain-pied dans le Droit international.

Son origine remonte au célèbre message où le président Monroë, en 1823, l'opposa aux Etats européens sollicités par l'Espagne d'intervenir contre ses colonies révoltées. De là ce premier sens de la doctrine, qui est d'interdire à l'Europe toute immixtion dans les affaires américaines. Certains Américains en ont déduit que l'Europe ne devait pas posséder de

1. Rappelons que les Etats-Unis entendent rester seuls juges des questions ainsi réservées.

colonies au Nouveau-Monde ; les moins exclusifs se bornent à lui dénier le droit d'en acquérir de nouvelles.

Par une interprétation fort différente, et d'ailleurs beaucoup plus récente, on a également invoqué la doctrine de Monroë pour attribuer aux Etats-Unis une sorte de tutelle morale, ou même d'hégémonie, sur l'ensemble du continent américain.

On ne voit pas très bien en quoi cette doctrine, sous ses divers aspects, « assure le maintien de la paix », selon l'expression du Pacte. Mais ce qui apparaît clairement, c'est qu'elle a chance d'être opposée au Conseil de la Société des Nations, lorsqu'il voudra s'interposer soit entre deux Etats américains, soit entre un Etat américain et un Etat européen ou autre. Elle pourra l'être encore si quelqu'un vient à réclamer, à titre de sanction, des mesures de rigueur contre un Etat américain.

Aussi bien que les réserves du Sénat des Etats-Unis, la doctrine de Monroë serait donc déjà de nature à affaiblir la cohésion, et par suite la puissance de la Société des Nations.

Si élargi soit-il, le particularisme dont témoigne la politique américaine n'en reste pas moins contraire à l'esprit d'une société internationale.

VI

La neutralité suisse

En même temps qu'il reconnaît officiellement la doctrine de Monroë, l'article 21 du Pacte de la Société des Nations autorise « les engagements internationaux » et « les ententes régionales... qui assurent le maintien de la paix ».

La Suisse invoque cette disposition pour demander le maintien de son statut de neutralité perpétuelle, et en fait une condition de son adhésion à la Société des Nations. Elle avait déjà, au début de l'année 1919, informé de ses intentions les négociateurs, et l'article 435 du Traité de Versailles (1) lui avait donné une première satisfaction en ces termes : « Les Hautes Parties contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix, etc. »

La question a été portée depuis devant le Conseil

1, Reproduit dans le Traité de Saint-Germain (art. 375). Ces articles ont trait à la suppression des zones neutralisées de Savoie.

de la Société des Nations ; elle n'a pas encore reçu de solution définitive.

Ce qui pousse le gouvernement helvétique à défendre son point de vue, c'est qu'il voit l'opinion publique du pays fermement attachée à la politique traditionnelle de la neutralité, commandée par les affinités de race qui unissent aux nations voisines les diverses parties de la population ; la Suisse, protégée par sa situation géographique et sa réelle puissance militaire, trouve d'ailleurs dans cette neutralité une sérieuse garantie dont elle répugne à perdre les avantages.

Or il faut bien voir quelles conséquences entraînerait pour l'application des sanctions internationales le maintien de la neutralité suisse.

S'il est vrai que cette neutralité n'interdirait pas à la Suisse de s'associer aux mesures de pression économique, à condition toutefois qu'on ne puisse les interpréter comme des actes de guerre, elle s'opposerait au contraire d'une façon absolue à la faire participer à une action militaire. Et non seulement la Suisse ne fournirait pas de contingents à la force internationale, mais elle ne lui ouvrirait même pas son territoire, comme l'article 16 en fait un devoir aux membres de la Société. Cet article, qui met *ipso facto* en état de guerre avec toutes les autres la nation coupable d'une agression violente et injustifiée, n'aurait même aucun sens pour la Suisse.

Si l'on considère qu'une action collective s'impose pour la plupart des sanctions, et que la violence peut être le seul moyen de mettre un Etat à la raison, on voit quelle brèche l'existence d'une neutralité perpétuelle ferait dans la puissance répressive de la Société des Nations.

Il en serait d'ailleurs d'elle comme de toutes les brèches : elle ne se refermerait pas après avoir laissé passer la Suisse. Déjà le bruit a couru que le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche songeaient à proclamer également leur neutralité permanente, et à prier la Société des Nations de les admettre avec ce statut (1). Ces Etats, craignant de se trouver isolés, s'ils restent en dehors de la Société, et, s'ils y pénètrent, de se voir entraînés trop loin, chercheraient ainsi, comme la Suisse, à s'assurer les avantages d'une adhésion sans participer aux charges correspondantes.

Il n'est pas douteux que la neutralité perpétuelle, au même titre que la neutralité occasionnelle, est inconcevable chez un membre de la Société des Nations. Lorsque celle-ci agit contre un Etat, ce n'est plus là un conflit politique, mais une sanction décrétée contre un coupable par les défenseurs du droit. Nul ne peut être autorisé à refuser son concours.

Les articles 21 et 435 du Traité de Versailles, dira-

---

1. *Echo de Paris* du 4 février 1920.

t-on, permettent à la Suisse de conserver sa neutralité, et peut-être obtiendra-t-elle satisfaction ; cela ne change rien à la réalité des choses. Il ne suffit pas d'affirmer dans un traité l'accord de deux principes contradictoires pour obliger la logique à les concilier.

L'article 21, tel qu'il est interprété, et surtout l'article 435, sont inconciliables avec l'article 20 : « Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

« Si avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations. »

VII

La force armée internationale

Lorsque des sanctions militaires deviennent nécessaires contre un Etat en rupture de pacte, une force armée internationale doit être constituée et amenée à pied d'œuvre dans le plus bref délai ; c'est dans cette hypothèse que la cohésion des efforts et la célérité de l'action s'imposent plus particulièrement que jamais.

La Commission ministérielle française avait apporté beaucoup d'attention à l'étude de ce problème, et son rapport préconisait une organisation soigneusement préparée dès le temps de paix.

L'exécution des sanctions militaires devait être confiée, soit à un effectif international, soit à une ou plusieurs nations spécialement mandatées.

L'organisme international (1) déterminerait à l'avance l'effectif de la force internationale et fixerait les contingents qui devraient être mis à sa disposition par chaque Etat.

Un service permanent d'Etat-major international serait chargé d'étudier les questions militaires ; il inspecterait les effectifs et les armements des membres de la Société, s'efforçant de les adapter à l'action commune éventuelle.

Lorsque les circonstances l'exigeraient, l'organisme international, après avoir requis les Etats associés de fournir leurs contingents, nommerait le Commandant en chef de la force internationale.

Telles étaient les dispositions dont la délégation française à la Conférence de la Paix demanda avec instance l'insertion dans le Pacte de la Société des Nations. Jusqu'au dernier moment, et même à la séance plénière du 28 avril 1919, M. Léon Bourgeois

1. La Commission désignait ainsi le Conseil qui serait placé à la tête de la Société des Nations.

insista sur la nécessité d'un « organe permanent », chargé de « prévoir et préparer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations » imposées par la convention aux nations associées, et d'en « assurer l'efficacité immédiate dans tous les cas d'urgence ».

Sans aller jusqu'à créer un Etat-major international proprement dit, il eût suffi d'accorder les pouvoirs nécessaires à la commission instituée par l'article 9 du Pacte pour donner au Conseil des avis sur les questions militaires.

Ces efforts demeurèrent stériles, et la constitution de l'*organe permanent*, proposée par voie d'amendement au Pacte, en même temps que le contrôle des armements, se heurta à une opposition irréductible.

L'article 16 se borne à fixer en ces termes le rôle du Conseil, dans le cas où une nation se met en état de guerre contre la Société tout entière :

« En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société. »

Ainsi, non seulement aucune organisation militaire commune n'est préparée à l'avance, mais encore, le cas échéant, chaque Etat reste entièrement maître

de fixer sa contribution à la force internationale. Comme l'exprimait avec force M. Léon Bourgeois à la séance plénière du 28 avril : « Même dans les cas prévus par les articles 10 et 12 que nous avons cités, où des sanctions sont reconnues nécessaires, il n'y a pas obligation réelle pour les Etats à fournir leurs contingents militaires ; il ne s'agit que d'un engagement moral qui, lui, n'est pas sanctionné. »

Comment dès lors espérer qu'en dehors de ceux qui y trouvent un intérêt direct, les Etats consentiront à prendre part à l'action militaire (1) ? Et si ceux-là seulement combattent l'Etat coupable, cette guerre ne perdra-t-elle pas son caractère d'acte de justice, de sanction pénale ? Ne sera-ce pas retomber dans les anciens errements du Droit international, où l'Etat lésé se faisait lui-même justice ?

Cette lacune du Pacte est certainement l'une des plus graves ; elle favorise les mauvaises volontés individuelles, et enlève à la Société des Nations presque toute puissance militaire effective.

---

1. Déjà certains parlementaires suédois craignaient que la participation de leur pays à la Société des Nations n'entraînât le maintien d'une forte armée défensive.

CHAPITRE II

LES DÉFAILLANCES DE LA CONTRAINTE INTERNATIONALE

I

Droit et Force

Nous avons vu comment certaines dispositions constitutionnelles du Pacte sont de nature à restreindre fâcheusement l'emploi et l'efficacité des sanctions internationales. On pourrait songer à y porter remède, mais il existe d'autres obstacles, tenant aux conditions mêmes de la vie internationale.

A l'intérieur d'un Etat, la puissance sociale, comparée à celle de l'individu, possède une supériorité pratiquement infinie. On n'imagine pas qu'un homme puisse tenir en échec la société tout entière; et si parfois des associations de malfaiteurs ont paru opposer une résistance sérieuse, celle-ci a été vite brisée ; son succès momentané provenait de ce

que la société ne met ordinairement en action qu'une infime partie de sa force.

L'autorité gouvernementale ne peut être vaincue qu'à la faveur d'un bouleversement révolutionnaire. Dans la vie normale de la société, la force répond toujours à l'appel du droit.

D'autre part, l'Etat peut appliquer aux individus des sanctions particulièrement efficaces, allant jusqu'à la captivité perpétuelle, ou même à la privation de la vie.

La situation n'est aucunement semblable dans la société internationale.

Le monde civilisé ne compte guère qu'une cinquantaine d'Etats, d'importance relative tellement inégale, qu'un seul d'entre eux peut être plus puissant que dix autres réunis. L'Entente comprenait plus de vingt-cinq nations, et l'Allemagne, avec ses trois alliés, a résisté pendant quatre ans.

Dans ces conditions, il est clair que la puissance d'une Société des Nations sera, en toute hypothèse, beaucoup moindre que celle d'un Etat sur son territoire.

En même temps, les sanctions dont elle peut disposer sont presque toujours indirectes ; elles s'appliquent du dehors, et parviennent bien rarement à frapper un Etat coupable avec l'efficacité d'une incarcération ou d'une exécution capitale.

Un Etat trouve parfois dans sa situation géogra-

phique une protection contre l'action économique ou militaire des autres Etats. Ainsi on aurait la plus grande peine à bloquer les côtes anglaises, et c'est un lieu commun de constater qu'une expédition militaire contre la Russie exigerait pour réussir des forces considérables.

De même, la puissance matérielle d'un Etat peut le mettre à l'abri de la plupart des sanctions pacifiques. Un blocus, pourtant aussi étroit que possible, n'a pu venir à bout du gouvernement des soviets, et la Chine, qui a vécu presque isolée pendant des siècles, résisterait aussi bien. On peut avec chances de succès refuser des crédits à une nation pauvre, priver de produits industriels un peuple dont le développement économique est peu avancé, ou affamer un pays industriel et surpeuplé ; mais de quelle contrainte économique et financière pourrait-on jamais songer à user contre les Etats-Unis, par exemple ?

Les sanctions économiques de la Société des Nations se trouveraient donc impuissantes devant un Etat particulièrement riche, ou dont la production serait assez équilibrée pour lui permettre de vivre, sans trop graves dangers, sur ses propres ressources.

Ce qui est vrai pour les sanctions économiques ne l'est pas moins pour les autres ; ainsi l'efficacité de l'action militaire sera évidemment très inégale sui-

vant l'importance des nations contre lesquelles elle sera dirigée.

Il est encore à craindre qu'un Etat n'essaie de rompre, par des manœuvres diplomatiques, par des promesses ou des menaces, l'union de ses adversaires. Les procédés d'intimidation agiraient spécialement sur les petites nations, qui ont tout à redouter de la colère d'un grand voisin et hésiteraient à intervenir contre lui. C'est à ce danger que cherche à parer l'article 16 du Pacte, en déclarant que les Etats associés se prêtent « un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte ».

Certains Etats peuvent donc trouver dans leur force même une protection contre les conséquences de leurs fautes. Faudra-t-il, pour mieux assurer le règne de la justice, en venir à cette théorie qui subordonne la paix universelle au morcellement préalable des grandes puissances en petits Etats de l'importance de la Suisse ? (1)

La puissance propre d'un Etat n'est d'ailleurs pas le seul obstacle à l'action répressive de la Société des Nations.

Il faut, a-t-on dit, organiser une force supérieure à n'importe quelle force, à n'importe quelle combinaison de forces.

---

1. Articles de M. Vazeille parus dans *le Rappel*.

Organiser une force supérieure à n'importe quelle force est possible ; si puissante que soit une nation isolée, elle ne saurait, dans l'état actuel du monde, résister à l'effort commun de toutes les autres.

Mais parler d'une force supérieure à toute combinaison possible de forces est proprement un non-sens.

La puissance de la Société des Nations réside en elle-même ; elle n'a pas d'existence indépendante ; elle n'est autre chose que la somme des puissances individuelles des nations. Par conséquent, chaque fois qu'un de ses membres entre en lutte contre la Société, il l'affaiblit d'autant. Si plusieurs Etats s'associent à cette rébellion, l'écart diminue entre la force des défenseurs du droit et celle de leurs adversaires.

A l'intérieur d'un Etat, où cependant l'individu est bien peu de chose par lui-même, des coalitions peuvent parfaitement résister à la puissance gouvernementale et même l'emporter sur elle : les exemples abondent dans l'histoire. A plus forte raison le fait serait-il possible dans la Société des Nations, dont les membres sont peu nombreux et d'importance très inégale. Sans vouloir émettre autre chose qu'une hypothèse purement théorique, il suffit de se demander ce que deviendrait l'autorité de la Société des Nations devant une coalition anglo-américaine.

Il ne faut donc pas attribuer une valeur exagérée

à la puissance coercitive de la Société des Nations. Deux facteurs seraient assurément de nature à la porter au plus haut point : la cohésion parfaite des Etats associés, permettant une action rapide et disciplinée, et la dépendance réciproque supposée croissante (1) des économies nationales. Mais il est impossible d'affirmer qu'en toute hypothèse le respect du droit sera assuré, et sa violation réprimée. Contre les Etats faibles, les sanctions seront toujours efficaces ; mais peut-on espérer que les Etats les plus puissants seront aussi les plus respectueux de la justice et de la légalité ?

II

La réduction des armements

On cherche depuis longtemps une garantie contre les abus de la force, en même temps qu'un allégement des charges publiques, dans une limitation contractuelle et simultanée des armements.

Il n'est pas douteux qu'en restreignant la puissance militaire d'un Etat on rend à l'avance plus efficaces les sanctions qui pourraient être décrétées contre lui,

---

1. Une réserve s'impose, car les leçons de la dernière guerre et les difficultés financières engagent les nations à compter avant tout sur leurs propres moyens, et notamment, dans les pays industriels, à développer autant que possible leur production agricole.

et par là même on l'incite à un plus grand respect du droit. C'est ainsi qu'on a progressivement réalisé la pacification intérieure des Etats en démantelant les châteaux féodaux et en désarmant les autorités locales.

Ce point de vue juridique est nouveau, mais on s'était déjà préoccupé de remédier aux inconvénients croissants de la paix armée, de cette « course aux armements » dont la guerre de 1870 avait redoublé l'ardeur.

En convoquant la première Conférence de La Haye, le gouvernement du Tsar demandait spécialement la mise à l'étude de cette question (1) ; mais après de vives discussions, la Conférence dut reconnaître les difficultés du problème, et se borner à proclamer « grandement désirable » la limitation des charges militaires (2).

En 1907, la question ne figurait pas au programme de la seconde conférence ; néanmoins la délégation anglaise proposa comme première étape un échange de renseignements sur les constructions navales. La conférence constata que depuis 1899 les charges militaires s'étaient considérablement accrues

---

1. Nicolas II suivait en cela l'exemple du tsar Alexandre Ier et de Napoléon III.

2. Résolution proposé par M. Léon Bourgeois au nom de la délégation française (L. Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, p 38. Paris, 1910, Fasquelle).

dans tous les pays, et déclara qu'il était « hautement désirable de voir les Gouvernements reprendre l'étude sérieuse de cette question ».

Ce qui rend si difficile la solution du problème, c'est qu'il n'existe, comme le remarque M. G. Scelle, ni commune mesure applicable aux armements, ni base de proportionnalité acceptable entre les puissances, ni moyens de contrôle efficaces (1).

La question se posa de nouveau, en 1919, devant la Conférence de la paix. La limitation des armements apparaît en effet comme étant, au sein d'une société des nations, à la fois plus facile et plus nécessaire.

Plus facile : parce que l'organisation sociale doit avoir pour effet de réaliser le règne de la justice, et que le désarmement suppose une sécurité juridique préalable.

Plus nécessaire : parce que la puissance militaire d'un Etat met obstacle à l'intervention armée de la Société, et aussi, d'une façon indirecte, à son action politique ou économique ; par conséquent, le désarmement total ou même partiel, en même temps qu'il rendrait plus efficaces les sanctions militaires, permettrait de recourir de préférence aux sanctions pacifiques ; il est donc la condition essentielle d'une justice plus sûre et moins meurtrière.

---

1. *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le trait de paix,* p. 81.

Mais cela même indique comment on tourne dans un cercle vicieux : les Etats ne seront disposés à désarmer que si la Société des Nations assure le respect de leurs droits, et la Société des Nations ne sera en mesure de tenir ses promesses que si les Etats désarment.

On comprend que les Etats hésitent à se dépouiller de ce qui fut jusqu'ici leur meilleure ou même leur seule garantie, et qu'une mesure aussi grave que le désarmement ne puisse être réalisée sans transitions. Il faudrait que la Société des Nations fit d'abord ses preuves, et cela malgré les obstacles accumulés devant elle : cela n'apparaît pas fort aisé.

La victoire des Alliés créait une situation particulièrement favorable, car l'Allemagne était en même temps la puissance la plus hostile à toute limitation des armements, et la plus dangereuse pour la sécurité mondiale. En lui imposant un désarmement non pas total, mais cependant très sérieux, le Traité de Versailles rendait moins difficile la solution du problème.

Mais la situation internationale ne parut pas assez sûre aux Alliés pour qu'eux-mêmes acceptassent d'engager l'avenir. Aussi le Pacte de la Société des Nations se borne-t-il, dans son article 8, à une déclaration assez platonique : « Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au

minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune. »

Le Conseil est chargé de préparer des plans de réduction et de les soumettre à la décision des gouvernements ; s'ils les adoptent, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Les membres de la Société s'engagent d'autre part à échanger, « de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre ».

Pour donner un effet pratique à de semblables engagements, et par suite faire naître la sécurité attendue, il serait indispensable qu'un contrôle sérieux veillât à leur exécution. C'est ce que M. Léon Bourgeois et la délégation française à la Conférence se sont vainement efforcés d'obtenir. Malgré la force de leurs arguments, qui avaient triomphé au second Congrès des Associations inter-alliées, à Londres, le contrôle des armements fut écarté comme dangereux pour la sécurité nationale.

L'article 9 du Pacte institue bien une commission permanente pour l'étude des questions militaires, mais elle se borne à donner des avis au Conseil, et ne

possède aucun pouvoir effectif, aucun droit d'investigation.

Ces répugnances manifestées par les alliés de la veille, à l'issue d'une guerre où ils n'avaient pas hésité à mettre en commun leurs armées et leurs forces économiques, sont significatives. Ne verrons-nous pas bientôt renaître, avec l'éloignement du danger couru, ces méfiances réciproques, qui s'ajoutent aux légitimes scrupules des gouvernements pour les empêcher d'entrer résolument dans la voie du désarmement ? Les vaincus, de leur côté, ne s'efforceront-ils pas de reconstituer en secret leur puissance militaire ? Tout indique combien nous sommes encore éloignés d'une limitation conventionnelle des armements (1).

Il serait donc au moins prématuré de compter sur cette limitation pour renforcer l'autorité de la Société des Nations et l'efficacité de son action répressive.

On en peut dire autant de certaines mesures préconisées à la fois comme garanties préventives contre la guerre et comme moyens de faciliter par avance la mise en œuvre des sanctions internationales.

Telles seraient notamment la neutralisation ou l'internationalisation de certains points stratégiques

1. Tous les journaux ont signalé le formidable programme de constructions navales récemment présenté au Congrès américain par le Président Wilson.

et des grands moyens de communication (1). Ces mesures sont du même ordre que la réduction des armements ; elles sont comme elle aisément applicables à un Etat vaincu, mais il est douteux que les autres puissances consentent à s'y prêter.

Il serait peut-être plus facile d'organiser, comme on l'a également proposé (2), un contrôle de la circulation de certaines matières premières, telles que le fer, le pétrole, le charbon, le blé, le coton ; leur concentration abusive peut devenir dangereuse, et déceler des intentions spéculatives ou même belliqueuses ; à ce titre, il serait utile de s'y opposer. Les alliés avaient adopté un système analogue pour régler les importations et les exportations ; ce contrôle ne touche pas aux intérêts directs de la défense nationale, comme celui des armements.

III

Répercussions des sanctions

La dépendance mutuelle que la diversité de leurs productions et de leurs besoins crée entre les nations fait l'efficacité des sanctions économiques, mais elle risque en même temps de devenir un obstacle à leur

1. Maxime Leroy, *L'Ère Wilson, la Société des Nations,* Paris 1917, Giard et Brière.
2. Maxime Leroy, *op. cit.*

emploi. La raison en est dans le petit nombre et l'extrême inégalité des Etats qui se partagent le monde.

S'il en est avec lesquels on peut sans inconvénients cesser de commercer, d'autres au contraire jouent un rôle considérable dans la vie économique de l'univers, et vont jusqu'à posséder de véritables monopoles.

Ainsi le pétrole est presque exclusivement tiré de la Russie du Sud, de la Roumanie et des Etats-Unis. La Sicile, à elle seule, fournit à peu de chose près tout le soufre utilisé par l'industrie européenne. Enfin il n'est guère douteux que l'aide financière des Etats-Unis soit pour longtemps indispensable au relèvement de l'Europe.

Dans ces conditions, les sanctions prises contre un Etat peuvent avoir une réaction fâcheuse sur la vie économique de tous les autres, et porter dommage à ceux-là mêmes qui en font usage (1). Cette répercussion sera proportionnelle à la puissance de production de l'Etat qu'il s'agit de punir, et ses voisins immédiats se verront particulièrement atteints.

La privation de certains produits ne sera d'ailleurs pas la seule gêne éprouvée par les adversaires de cet Etat. Ils souffriront également de voir se fermer

---

1. Une des raisons qui ont poussé l'Entente à renouer des relations avec la Russie a été le manque de blé.

un marché ouvert à leurs propres exportations, ce qui provoquera chez certains d'entre eux des crises de surproduction et de mévente.

Ces phénomènes de répercussion auront donc pour effet d'aggraver, en les multipliant, les maux qu'aura produits la faute initiale de l'Etat coupable.

Ils sont par là même de nature à faire hésiter la Société des Nations devant l'emploi de sanctions peut-être particulièrement efficaces.

Ils rendent en même temps plus aléatoire le consentement des Etats auxquels on demandera d'intervenir. Le sentiment de la solidarité universelle est encore loin d'être assez développé pour faire plier les intérêts nationaux ; de même qu'on hésitera devant une action militaire, on craindra les inconvénients des sanctions économiques, si on ne se trouve pas directement lésé par l'acte de l'Etat coupable.

Les répercussions frapperaient d'ailleurs inégalement les divers Etats ; ceux qui en souffriraient le plus seraient tentés d'accuser les autres de les sacrifier à leurs intérêts ; et comme les grandes puissances se défendraient plus facilement contre elles, les petits Etats, déjà peu favorables à leurs prétentions d'hégémonie, trouveraient là de nouveaux motifs de protestation.

La crainte de provoquer ces phénomènes de répercussion économique risque de donner aux Etats les plus puissants de nouvelles chances d'impunité, et

d'inciter la Société des Nations, ce qui serait profondément immoral, à se montrer moins sévère pour les grands que pour les petits.

Les négociateurs de Paris ont eu conscience de ces dangers. Après avoir énuméré les sanctions applicables à un Etat en rupture de Pacte, l'article 16 ajoute : « Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. »

C'est là un principe excellent, et qu'il était indispensable de proclamer. Mais peut-on y voir autre chose qu'un de ces engagements vagues et théoriques, tout à fait insuffisants par eux-mêmes pour calmer des inquiétudes légitimes ? Pour rendre effective, le cas échéant, cette assistance mutuelle, il faudrait qu'un organisme central fût dès maintenant prévu, ayant les pouvoirs nécessaires pour contrôler et équilibrer les échanges internationaux, au besoin pour contraindre certains Etats à des restrictions, à des sacrifices au profit des plus nécessiteux. Sinon la disposition de l'article 16 restera lettre morte.

N'oublions pas qu'il a fallu à l'Entente des mois et même des années pour réaliser dans son sein une semblable entr'aide économique ; et ce n'est pas

devant des considérations morales, c'est devant une nécessité vitale que les Alliés se sont inclinés.

Le Pacte reconnaît d'ailleurs implicitement qu'on ne peut supprimer toutes répercussions des mesures de sanction, puisqu'il ne parle que d'en « réduire au minimum » les inconvénients.

On voit combien d'obstacles rencontrera dans la pratique la mise en œuvre de ces sanctions internationales, qui formaient en théorie un ensemble si impressionnant, et paraissaient assurer à la Société des Nations la plus redoutable puissance.

CONCLUSION

Dans son message d'adieu au Parlement français, évoquant l'œuvre de demain, M. Raymond Poincaré s'exprimait en ces termes :

« De la Société des Nations, qui vient de se réunir, il faut composer un organisme vivant et agissant. »

Il serait difficile de mieux formuler les conclusions qui s'imposent à l'esprit au terme d'une étude théorique et critique des sanctions internationales.

Nous ne saurions assurément porter sur la Société des Nations un jugement d'ensemble, puisque nous avons laissé de côté la plupart de ses attributions pour nous attacher à une seule d'entre elles : la fonction de justice.

Mais celle-ci n'est-elle pas la plus importante de toutes, la plus essentielle pour les victimes d'une guerre issue de l'esprit de domination et de violence ? Les nations épuisées aspirent à voir la paix régner sous l'égide du droit ; elles attendent de la Société des Nations l'efficace répression des crimes internationaux.

Nous avons, après beaucoup d'autres, montré que

les armes ne lui manquent pas. Les exemples historiques, les conditions actuelles de la vie internationale permettent d'envisager une extrême variété de sanctions, appropriées à toutes les circonstances, et dont la valeur est indiscutable.

Mais leur efficacité est subordonnée à des conditions précises. La fonction de justice est celle qui exige de toute société politique la plus grande somme de puissance ; les sanctions ne valent que si leur application est aisée autant que prompte.

Dans la Société des Nations, où l'action répressive réclame le concours de tous, et se heurte encore, si puissante soit-elle, à des obstacles de fait, cette action doit être tout particulièrement organisée et disciplinée.

Or la constitution actuelle de la Société ne satisfait pas à ces exigences ; les obligations de ses membres manquent trop souvent de précision et de sanction ; et l'autorité réelle du pouvoir central est extrêmement faible.

Telle qu'elle se présente à nous, la Société des Nations n'est donc certainement pas à même d'assurer par des sanctions efficaces le respect du Droit international ; « elle n'offre pas une protection suffisante à la paix du monde, ni à la sûreté de la France » (1).

---

1. Interview de M. Léon Bourgeois, paru le 11 mai 1919 dans le journal *La Politique*.

La délégation française à la Conférence de la Paix s'était pourtant efforcée d'obtenir que la Société des Nations fut « vigoureuse et armée » (1). Si elle a cru devoir céder sur des points qui lui paraissaient cependant essentiels, ce fut dans la crainte de voir l'avenir compromis par un échec plus grave. Elle a estimé que la création d'une Société des Nations était déjà par elle-même un résultat capital ; ne réalisât-on qu'une simple ébauche de la Société idéale, du moins l'espoir restait-il permis d'en poursuivre le perfectionnement.

Il ne faut pas se dissimuler les difficultés d'une telle entreprise. Les négociations ont montré combien les Etats étaient encore jaloux de leurs prérogatives souveraines, et peu enclins à faire plier leurs intérêts particuliers devant l'utilité générale. N'ayant guère foi dans l'esprit d'équité des autres, chacun d'eux craint, en renforçant l'autorité de la Société, en organisant un système effectif de sanctions, d'en voir un jour le poids retomber sur lui-même. Il reste beaucoup à faire pour développer parmi les nations la confiance réciproque et l'esprit de justice.

D'autre part, on retrouvera difficilement, pour amender le Pacte, un concours de circonstances aussi favorables qu'au moment de son élaboration ; les puissances de l'Entente gardaient encore presque

1. M. L. Bourgeois, même interview.

intacte la cohésion qui avait assuré leur récente victoire, et l'on pouvait voir quelques hommes politiques imposer, sans conteste, leurs décisions au monde.

Si ardue que soit la tâche, les bonnes volontés ne doivent pas se laisser décourager ; l'idéal de la « paix par le droit » est trop noble pour qu'elles puissent renoncer à le poursuivre.

Mais il importe également que les leçons de la guerre ne soient pas perdues.

Souvenons-nous, alliés d'hier — Français, Anglais, Belges, Italiens, amis plus lointains d'Europe, d'Amérique et d'Asie — souvenons-nous que notre victoire seule a préservé le Droit d'un désastre. C'est encore en nous que réside sa plus ferme garantie, car les ennemis du Droit sont vaincus, mais non point convertis.

Travaillons donc sans nous lasser aux progrès de la vie internationale et de la solidarité humaine ; efforçons-nous de développer et de fortifier les institutions naissantes de la Société des Nations.

Ayons confiance en l'avenir du Droit, mais avant tout restons unis, et restons forts !

Vu : le président de la thèse,
A. WEISS

Vu : le doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
Le recteur de l'Académie de Paris :
P. APPELL

Pas de Bibliographie = avec quoi avez-vous fait votre thèse ?

TABLE DES MATIÈRES

SECONDE PARTIE

Etude théorique des sanctions internationales

TROISIÈME PARTIE

Valeur effective du système des santions

ımp. JOUVE & C[ie], 15, ... 20